

Сентябрь 2012

**FAMILY
POLICY.ru**
Advocacy group



**СЕМЕЙНАЯ
ПОЛИТИКА.рф**
Аналитический центр

**Проект Федерального закона
«Об образовании в Российской Федерации»
(законопроект № 121965-6)
и сопутствующие законодательные изменения**

**Аналитические рекомендации по доработке
в интересах семьи и детей**

Код документа: RF-12-041-02

Постоянный адрес: familypolicy.ru/rep/rf-12-041

Наша миссия: содействие укреплению естественной семьи и приоритета традиционных семейных ценностей в области российского и международного права.
Учредители центра:



Всемирный Конгресс Семей – самое представительное международное объединение сторонников семейных ценностей, включающее сотни организаций из 80 стран мира
WorldCongress.org



Фонд поддержки семьи и демографии во имя свв. Петра и Февронии представляет ВКС в РФ/СНГ. Учредители Фонда: прот. Дмитрий Смирнов, протоиерей Максим Обухов, Алексей Комов
WorldCongress.ru



Межрегиональная общественная организация «За права семьи» - защищает российские семьи с 2010 года. Председатель – Павел Парфентьев
ProFamilia.ru

Копирайт © Аналитический центр «СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА.РФ». Настоящий документ может свободно использоваться в целях защиты естественной семьи в средствах массовой информации, а также распространяться в тех же целях в неизменном виде на электронных и печатных носителях. При любом использовании обязательно ссылка на СемейнаяПолитика.РФ. Контакты: +7 495 960 0460, +7 931 242 6012, info@FamilyPolicy.ru, Россия, 129323, Москва, Лазоревый пр. 2-68, FamilyPolicy.ru

Резюме

В документе анализируются фамилистическо-правовые аспекты проектов Федеральных законов «Об образовании в Российской Федерации» (законопроект № 121965-6)¹ и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» (законопроект № 121975-6)².

Рассматриваются такие вопросы, как степень обеспечения законопроектом «Об образовании в РФ» и сопутствующими нормами прав и потребностей семьи и детей, защита прав родителей несовершеннолетних обучающихся в образовательном процессе, связанные с законопроектом правоприменительные риски, затрагивающие интересы семьи.

С учетом основополагающего значения семьи для общества, при подготовке к принятию нового закона «Об образовании в Российской Федерации» необходимо тщательно учесть его возможное влияние на правовую защищенность и положение института семьи, а также на сложившуюся практику применения законодательства в вопросах, затрагивающих ее интересы. Особую значимость имеют такие вопросы, как сохранение и усиление нормативных гарантий прав семьи и родителей в сфере образования, усовершенствование механизмов их эффективного осуществления, а также разрешение в законопроекте существующих на сегодняшний день проблем правоприменения.

Анализ рассматриваемых законопроектов показывает, что они нуждаются в существенной доработке в данном отношении. Отмечаются, в частности, следующие проблемы:

- с рядом положений и новелл законопроекта (уход от конституционной терминологии в ряде положений, недостаточные требования к содержанию федеральных государственных образовательных стандартов) связан существенный риск снижения гарантий конституционного права на образование;
- законопроект в недостаточной мере обеспечивает защиту прав семьи и родителей несовершеннолетних обучающихся в образовательном процессе, не предусматривает эффективного механизма их реализации: не установлены обязанности иных субъектов образовательного процесса, соответствующие закрепленным в законопроекте правам родителей, не предусмотрена иная обязанность субъектов образовательного процесса соблюдать законные права родителей, не установлена ответственность за их нарушение;
- не раскрыты или в недостаточной мере законодательно раскрыты механизмы реализации основополагающих прав родителей несовершеннолетних обучающихся, зафиксированные в общепринятых нормах международного права (Ст. 13.3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 18.4 Международного пакта о гражданских и политических правах, Ст. 2 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 27 ч. 1 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, Ст. 5 ч. 1 п. «b» Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, ст. 5 Конвенции о правах ребенка в связи со ст. 28 Конвенции);
- в недостаточной мере учтена специфика семейного образования как современного эффективного подхода к образованию детей, нормы законопроекта нуждаются в доработке с целью обеспечения более благоприятных условий для данной формы образования с учетом ее особенностей: сохраняется необ-

¹ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=121965-6&02>

² <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=121975-6&02>

ходимость восстановить ранее существовавшую финансовую поддержку семейного образования, ликвидации дискриминации по форме образования в области налоговых льгот, более полно учесть современные научные данные о семейном образовании при его регулировании;

- в недостаточной мере учтены потребности детей с ограниченными возможностями здоровья и их семей, в соответствующих положениях законопроекта не учтена возможность выбора для них семейного образования (являющегося во многих случаях наиболее здоровьесберегающим подходом в образовании для таких детей);
- ряд правовых коллизий возникает в нормах, касающихся итоговой аттестации обучающихся, в т.ч. в форме экстерната: положения законопроекта создают риск произвольного ущемления академических прав обучающихся-экстернов, в регулировании итоговых аттестаций не учтена специфика семейного образования и самообразования (в т.ч. на уровне профессионального образования);
- не сохранено положение действующего законодательства, делающее исключения из обязанности лицензировать образовательную деятельность для индивидуальной трудовой педагогической деятельности, что создает риск повышения стоимости услуг индивидуальных педагогов и репетиторов, может повести к снижению доступности их услуг для семей;
- не учтены интересы соотечественников за рубежом в отношении получения российского общего образования (в т.ч. с использованием дистанционных технологий и электронного обучения), возможность экспорта российского общего образования (платное обучение иностранных граждан в российских общеобразовательных школах с использованием дистанционных технологий и электронного обучения).

По итогам анализа предложены рекомендации по доработке законопроекта, обобщающие и учитывающие предложения представителей гражданского общества и экспертов, получившие широкую общественную поддержку на различных этапах обсуждения законопроекта. В Приложении № 1 представлены конкретные поправки к рассматриваемым законопроектам, подготовленные Аналитическим центром «Семейная политика.РФ», которые предлагается учесть законодателям с целью обеспечить формирование дружественной к семье системы общего образования в России. В Приложение № 2 включено письмо представителей общественных объединений и экспертов в поддержку ряда вошедших в рекомендации предложений.

Оглавление

| | |
|---|----|
| 1. Вводные замечания | 3 |
| 2. Конституционные гарантии права на образование | 6 |
| а) Уход от конституционной терминологии в части гарантии бесплатности образования..... | 6 |
| б) Уход от конституционной терминологии в части гарантии поддержки различных форм образования государством и их доступности | 8 |
| в) Гарантии качества и достаточного объема бесплатного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (организациях) | 10 |
| 3. Нормативные гарантии прав родителей и семьи | 13 |
| а) Не установлены обязанности субъектов образовательного процесса, необходимые для обеспечения прав родителей в сфере образования | 13 |
| б) Не установлены санкции, связанные с нарушениями прав родителей в сфере образования..... | 15 |
| в) Не проработаны нормы, связанные с гарантиями реализации некоторых основополагающих прав родителей в сфере образования | 16 |
| 4. Нормативное регулирование и поддержка семейного образования | 17 |
| а) Государственная поддержка семейной формы образования..... | 19 |
| б) Ликвидация дискриминации по форме образования в области налоговых льгот | 20 |
| в) Обеспечение благоприятных правовых условий для семейного образования..... | 21 |
| 5. Образование детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья | 23 |
| 6. Нормативное регулирование экстерната и итоговых аттестаций | 24 |
| а) Норма об экстернате может привести к необоснованному ограничению прав обучающихся..... | 24 |
| б) Нормы, касающиеся итоговой аттестации, не учитывают специфики семейного образования и самообразования..... | 24 |
| 7. Индивидуальная педагогическая деятельность | 27 |
| 8. Российское общее образование для соотечественников за рубежом и иностранных граждан..... | 28 |
| 9. Заключение..... | 30 |

ПРИЛОЖЕНИЯ

№ 1: Таблица поправок к рассматриваемым законопроектам

№ 2: Копия письма экспертов и представителей гражданского общества
в поддержку ряда представленных предложений

1. Вводные замечания

Законопроект «Об образовании в Российской Федерации» (законопроект № 121965-6, далее «Законопроект») внесен в Государственную Думу Российской Федерации Правительством РФ 3 августа 2012 г. В ходе подготовки Законопроекта к внесению в Государственную Думу прошло активное его общественное обсуждение, текст Законопроекта существенно дорабатывался и видоизменялся.

Сфера образования имеет основополагающее значение для жизни общества. Среди многочисленных институтов и структур общества, интересы которых связаны с этой сферой, не последнее место занимает семья.

Согласно общепризнанным международным правовым нормам, «семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства»³. Конституция Российской Федерации в ст. 35 ч. 1 и 2 объявляет семью находящейся под защитой государства, признает право и обязанность родителей заботиться о детях и их воспитывать.

Признавая семью «естественной средой для роста и благополучия ... детей»⁴, международные правовые акты закрепляют особые права родителей в сфере образования их несовершеннолетних детей. К ним, в частности, относятся: приоритетное право выбора вида образования для своих детей, право обеспечивать воспитание детей в соответствии со своими убеждениями, обязанность государства уважать право родителей обеспечивать такое образование и обучение детей, которые соответствуют их религиозным и философским взглядам⁵. Конвенция ООН о правах ребенка возлагает на государство обязанность уважать право родителей управлять и руководить своими детьми в осуществлении ими права на образование⁶.

Соответствующие права и обязанности родителей в сфере образования признаются действующим законодательством Российской Федерации, включая и образовательное законодательство.

Пересмотр и кардинальное совершенствование образовательного законодательства, таким образом, неизбежно затрагивают положение и интересы семьи, влияют на статус семьи в обществе, возможности реализации ею соответствующих прав, осуществление родителями прав и обязанностей по воспитанию и обучению своих детей, защите их прав и интересов.

С учетом основополагающего значения семьи для общества, при подготовке нового закона «Об образовании в Российской Федерации» необходимо уделять существенное внимание его потенциальному влиянию на институт семьи, его правовую защищенность, а также его ожидаемому влиянию на сложившуюся практику правоприменения в вопросах, затрагивающих интересы семьи. Большое значение, в частности, имеет сохранение нормативных гарантий прав семьи и родителей в сфере образования, усовершенствование механизмов их эффективного осуществления. Особое значение эти аспекты обновляемого образовательного законодательства приобретают в связи с тем, что именно родители (или лица их заменяющие), в силу ст. 38 ч. 2 Конституции РФ и норм российского семейного законодательства, в первую очередь осуществляют защиту прав и интересов своих детей в различных сферах, включая и сферу образования.

³ Ст. 23.1 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах.

⁴ Ср. преамбула Конвенции ООН о правах ребенка.

⁵ В частности, см.: ст. 26.1 Всеобщей декларации прав человека, ст. 18.4 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 13.3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

⁶ Конвенция о правах ребенка, ст.ст. 5 и 28 в нормативной взаимосвязи.

Совершенствуя законодательство в интересах семьи, государства и общества, необходимо также учитывать уже существующие проблемы правоприменения, позволяющие выявить несовершенство действующих правовых норм с тем, чтобы заполнить соответствующие пробелы и устранить существующие недостатки действующего законодательства.

На различных этапах общественного обсуждения представителями структур гражданского общества, широкой общественности, экспертами, высказывались многочисленные значимые замечания к Законопроекту. Часть этих замечаний была учтена при доработке Законопроекта на этапе подготовки его текста к внесению в Государственную Думу РФ. Тем не менее, по мнению экспертов Аналитического центра «Семейная политика.РФ», внесенная в Государственную Думу РФ редакция Законопроекта по-прежнему нуждается в существенной доработке с учетом интересов семьи и детей.

Аналитические рекомендации по доработке законопроекта «Об образовании в Российской Федерации» в интересах семьи и детей, предложенные в настоящем документе, разработаны на основе обобщения предложений и замечаний, озвученных экспертами и представителями гражданского общества на различных этапах общественного обсуждения и получивших наиболее широкую общественную поддержку. При подготовке рекомендаций учитывались современные научно-практические данные в различных областях знания и лучшие мировые практики в области взаимодействия института семьи и государственной системы образования в нормативном поле. Многие аспекты предлагаемых рекомендаций основаны также на обобщении обширного опыта практической защиты прав семьи, родителей и детей в сфере образования в различных регионах Российской Федерации общественными объединениями и иными некоммерческими организациями.

Рекомендации составлены на основе текста Законопроекта в редакции, внесенной в Государственную Думу РФ⁷. В данный документ также включены аналитические рекомендации по доработке проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» (законопроект № 121975-6)⁸, нормы которого дополняют положения проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

⁷ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=121965-6&02>

⁸ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=121975-6&02>

2. Конституционные гарантии права на образование

Право на образование - одно из основополагающих прав человека, зафиксированных в общепризнанных международных правовых нормах (ст. 26 Всеобщей декларации прав человека, ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 28 Конвенции ООН о правах ребенка, ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и т.п., Ст. 5 ч. 1 п. «b» Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, ст. 27 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека).

Конституция Российской Федерации в ст. 43 гарантирует право граждан на образование, включая гарантии «общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях» (ст. 43 ч. 2 Конституции РФ).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, нормами семейного законодательства РФ родители ребенка имеют приоритетное право осуществлять защиту прав и законных интересов ребенка, в том числе в сфере образования (ст. 38 ч. 2 и ст. 43 ч. 4 Конституции РФ, ст. 56 п. 1 Семейного Кодекса РФ). В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка (ст. 5 и ст. 28) государство обязано уважать право и обязанность родителей (иных законных представителей) управлять и руководить ребенком в осуществлении его права на образование.

Таким образом, при реформе российского образовательного законодательства существенное значение для обеспечения соблюдения прав семьи, детей и родителей, большую общественную значимость имеет сохранение существующего уровня законодательного обеспечения конституционных гарантий прав детей на образование.

Между тем, положения внесенного в Государственную Думу Законопроекта не ликвидируют недостатков действующего законодательства в отношении обеспечения конституционных гарантий права на образование и содержат положения, которые могут привести к дальнейшему снижению уровня обеспечения этих гарантий:

а) Уход от конституционной терминологии в части гарантии бесплатности образования

Ст. 43. ч. 2 Конституции РФ устанавливает:

«Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях».

Таким образом, конституционная норма гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования лишь в государственных или муниципальных **образовательных учреждениях**.

В этой связи внушает опасения и должен рассматриваться как существенный правовой риск уход в Законопроекте от конституционной терминологии.

В отличие от действующего Закона РФ «Об образовании», который в ст. 12 п. 2 прямо предусматривает учреждение государством и органами местного самоуправления именно государственных и муниципальных образовательных учреждений, Законопроект не использует в данном контексте конституционный термин «учреж-

дение», последовательно заменяя его термином «государственная/муниципальная образовательная **организация**».

Так, ст. 22 ч. 2 Законопроекта устанавливает:

«Образовательная организация в зависимости от того, кем она создана, является государственной, муниципальной или частной.

Государственной является образовательная организация, созданная Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации.

Муниципальной является образовательная организация, созданная муниципальным образованием (муниципальным районом или городским округом).

...».

Между тем, конституционная норма содержит гарантию бесплатности и общедоступности дошкольного и основного общего образования **в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, а не организациях**⁹.

Несмотря на то, что ст. 6 ч. 3 Законопроекта гарантирует «общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования», отмеченный уход от конституционной терминологии может впоследствии повести к существенному снижению гарантии общедоступности и бесплатности образования в Российской Федерации. Фактически, данное изменение терминологии позволяет законодательно снизить уровень обеспечения гарантий бесплатности образования без возникновения формального противоречия конституционной норме.

Аналогичная проблема может быть отмечена также в принятом в 2011 году Федеральном законе, который оперирует понятием «**медицинская организация** государственной/муниципальной системы здравоохранения», уходя, таким образом, от терминологии Конституции РФ, которая в ст. 41 ч. 1 гарантирует бесплатное оказание медицинской помощи гражданам «в государственных и муниципальных **учреждениях здравоохранения**».

Устранить возникающие в связи с этим правовые риски возможно, сохранив конституционную терминологию, в частности, восстановив в Законопроекте конституционный термин «государственное/муниципальное образовательное учреждение», избежав при этом его связи с учреждением как организационно-правовой формой существования юридического лица. Соответствующие изменения целесообразно внести в ст. 22 ч. 2 Законопроекта¹⁰.

⁹ См. напр. правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Определении от 17.11.2011 N 1620-О-О (второй абзац п. 2 мотивировочной части): «Как следует из статьи 43 (часть 2) Конституции Российской Федерации ..., государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования только в государственных и муниципальных образовательных учреждениях». Ср. также: Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2012 N 847-О, п. 2 абзац второй.

¹⁰ Следует дополнительно отметить, что, в соответствии со ст. 11 п. 4 Законопроекта, основное общее образование является одним из уровней общего образования, наряду с дошкольным, начальным общим и средним общим образованием. Между тем, согласно ст. 43 ч. 2 Конституции РФ в России, в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, гарантируется общедоступность и бесплатность «дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования». Использование конституционного термина «основное общее образование»

б) Уход от конституционной терминологии в части гарантии поддержки различных форм образования государством и их доступности

Ст. 43 ч. 5 Конституции РФ устанавливает:

«Российская Федерация ... поддерживает различные формы образования и самообразования».

Действующий закон РФ «Об образовании» в п. 1 ст. 10 («Формы получения образования») предусматривает:

«С учетом потребностей и возможностей личности образовательные программы осваиваются в следующих формах: в образовательном учреждении - в форме очной, очно-заочной (вечерней), заочной; в форме семейного образования, самообразования, экстерната.

Допускается сочетание различных форм получения образования».

Таким образом, действующее законодательство относит очную, очно-заочную (вечернюю), заочную формы, семейное образование, самообразование к формам получения образования (формам образования), в целом следуя в этом конституционной терминологии.

Законопроект частично уходит от данной терминологии. Ст. 17 Законопроекта («Формы получения образования и формы обучения») устанавливает:

«1. В Российской Федерации образование может быть получено:

1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

2. Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом потребностей и возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися осуществляется в очной, очно-заочной или заочной формах.

3. Обучение вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется в форме семейного образования и самообразования с правом последующего прохождения промежуточной и государственной (итоговой) аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в соответствии с частью 3 статьи 35 настоящего Федерального закона.

4. Допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения».

Таким образом, Законопроект относит к формам получения образования лишь две формы – в организациях, осуществляющих образовательную деятельность и вне таковых, а предусмотренные действующим законодательством формы получения образования получают наименование «формы обучения».

Это изменение может иметь существенные последствия в отношении правового обеспечения гарантий доступности детям в Российской Федерации различных форм получения образования/форм обучения.

(который в Конституции, по намерению законодателя, явно обозначает все уровни школьного общего образования) для обозначения лишь одного из уровней общего образования, как в Законопроекте, так и в действующем Законе РФ «Об образовании», создает потенциальный дополнительный риск снижения уровня гарантий бесплатности общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (организациях).

Значимость следования конституционной терминологии в данном вопросе хорошо видна из правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в абзаце 2 пункта 5 мотивировочной части своего Постановления от 7.06.2000 г. № 10-П, в котором выявляется конституционно-правовой смысл образовательного законодательства:

«В силу статьи 28 Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, и статьи 38 Конституции Российской Федерации, согласно которой детство находится под защитой государства, на государство возлагается конституционная обязанность гарантировать всем детям доступность различных форм образования <...>».

Из текста конституционной нормы, с учетом приведенной обязывающей правовой позиции Конституционного Суда РФ следует обязанность государства поддерживать различные формы образования (формы получения образования), а также гарантировать всем детям доступность различных форм образования (форм получения образования), без дискриминации по месту жительства, социальной принадлежности и иным обстоятельствам (ст. 19 ч. 2 Конституции РФ). Однако, эта конституционная гарантия, распространяясь **на формы получения образования (формы образования), не затрагивает прямо формы обучения.**

Исходя из конституционно-правового смысла норм действующего законодательства, на государство возлагается обязанность обеспечить доступность всех предусмотренных законом форм получения образования (очной, очно-заочной (вечерней), заочной, экстерната, семейного образования, самообразования) всем детям, проживающим в Российской Федерации. Между тем, предложенное в Законопроекте изменение терминологии может повести к тому, что эта обязанность будет распространяться лишь на формы получения образования в/вне образовательных организаций, но не обеспечение доступности конкретных форм обучения.

Проблема обеспечения доступности ребенку формы образования, предусмотренной законодательством и выбранной его родителями (законными представителями) в соответствии с законом (ст. 63 п. 2 Семейного кодекса РФ, ст. 52 п. 1 Закона РФ «Об образовании») существует даже в рамках актуального правоприменения, которое нередко осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления и даже судами с нарушением конституционного принципа, отраженного в приведенной выше правовой позиции Конституционного Суда РФ.

В частности, имеются случаи отказа родителям в обучении ребенка в форме семейного образования или экстерната, мотивированные отсутствием подзаконных нормативных актов регионального и местного уровня, регулирующих осуществление права на обучение в этих формах, отсутствием законодательно установленной обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления принимать такие нормативные правовые акты¹¹.

¹¹ Так в Липецкой области в 2011 году суд постановил, что право на выбор семейной формы образования родителями, предусмотренное прямой нормой федерального закона (ст. 52 п. 4 Закона РФ «Об образовании»), не может быть реализовано и является «декларативным» в ситуации отсутствия соответствующего нормативного правового акта регионального уровня. В результате право родителей на выбор формы образования, предусмотренное федеральным законом, было нарушено, что противоречит как приведенной правовой позиции Конституционного Суда РФ, так и ст. 4. п. 2 Конституции РФ, гарантирующей верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ. Имеются и другие аналогичные случаи, говорящие о необходимости не сужать, а делать более эффективным нормативное обеспечение гарантий права на доступность различных форм образования детям и права родителей на выбор форм образования для своих несовершеннолетних детей.

Данные проблемы правоприменения могут усугубиться и неизбежно будут усугубляться при введении в действие вышеприведенных норм Законопроекта, тем самым сужая уровень конституционной гарантии поддержки государством и доступности детям различных форм получения образования.

Рекомендуется устранить данный риск путем введения следующих изменений в Законопроект:

- вернуть наименование «форм получения образования (форм образования)» таким формам как очная, очно-заочная, заочная, семейное образование и самообразование;
- использовать наименование «форма обучения» для обучения в организации, осуществляющей образовательную деятельность или вне таковой;
- ввести в Законопроект и в сопровождающий его законопроект № 121975-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» соответствующие изменения, **отнеся к обязанностям органов местного самоуправления обеспечение доступности всем детям, проживающим на их территории, всех форм образования и форм обучения, предусмотренных законом.**

в) Гарантии качества и достаточного объема бесплатного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (организациях)

Существенной общественно-значимой проблемой является и наличие правовых гарантий качества и объема бесплатного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (организациях).

Гарантируя общедоступность и бесплатность дошкольного и основного общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, Конституция РФ, в ст. 43 ч. 5 указывает также, что «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты». Законодатель трансформирует эти нормы в гарантию бесплатности получения образования именно в пределах данных стандартов.

Так, ст. 5 п. 3 действующего Закона РФ «Об образовании» устанавливает:

«Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов ..., если образование данного уровня гражданин получает впервые, в порядке, предусмотренном настоящим Законом».

Статья 6 п. 3 Законопроекта, аналогичным образом, даже несколько расширяя существующие на сегодня рамки образовательных гарантий, устанавливает:

«В Российской Федерации гарантируется 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».

При этом Законопроект следующим образом определяет обязательное содержание федеральных государственных образовательных стандартов в ст. 12 ч. 4:

«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».*

Данные положения, по существу, повторяют положения ст. 7 п. 4 действующего закона РФ «Об образовании», с одним существенным изменением – согласно действующей норме ФГОС также должен включать требования «к соотношению частей основной образовательной программы и их объему» (подпункт 1). Таким образом, из требований к содержанию ФГОС **исключено единственное требование, указывавшее на необходимость прямого, а не относительного отражения в нем требуемого объема частей основных образовательных программ.** Теперь закон указывает лишь на необходимость определения **относительного объема обязательной части и части, формируемой участниками образовательного процесса.**

Исчезновение обязательности указания требований к объему частей основных образовательных программ в ФГОС создает дополнительные условия для произвольного уменьшения объема образования, получаемого гражданами бесплатно. Это изменение продолжает негативную тенденцию, присутствовавшую в изменении формулировок Закона РФ «Об образовании» в 2007 г. (изменения, внесенные Федеральным законом от 01.12.2007 N 309-ФЗ). Как действующая редакция Закона РФ «Об образовании», так и предлагаемый текст Законопроекта не предполагают обязательного включения в ФГОС требований к **содержанию образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (организациях).**

Между тем, такие требования содержались в редакции Закона РФ «Об образовании», действовавшей до внесения изменений Федеральным законом от 01.12.2007 N 309-ФЗ. Так, ст. 7 п. 1 Закона РФ «Об образовании» в редакции от 24.10.2007, определял:

*«Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти в пределах их компетенции устанавливает федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, определяющие в обязательном порядке **обязательный минимум содержания основных образовательных программ ...**».*

Таким образом, в предлагаемой редакции Законопроекта **не предусматривается обязательность включения в ФГОС требований к обязательному объему и обязательному минимуму содержания основных образовательных программ, реализуемых на бесплатной основе в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (организациях).**

Представляется, что это создает существенные риски снижения уровня гарантий права на образование в части объема и содержания бесплатного образования. При этом соответствующие изменения, ухудшающие положение детей и семей в отношении права на образование, смогут гибко вводиться в практику на подзаконном уровне, без какого-либо конфликта с буквой федерального закона. С учетом общественной значимости вопро-

сов, касающихся дошкольного и основного общего образования, этот риск должен быть признан достаточно существенным.

*Рекомендуется устранить данный риск путем внесения в ст. 12 ч. 4 Законопроекта указания на обязательность включения в ФГОС требований к **обязательному минимальному объему и обязательному минимуму содержания основных образовательных программ, реализуемых в государственных и муниципальных образовательных организациях (учреждениях).***

3. Нормативные гарантии прав родителей и семьи

Ряд недоработок законопроекта связан с недостаточной проработкой норм, обеспечивающих эффективную защиту прав семьи и родителей несовершеннолетних обучающихся в образовательном процессе, недостаточной проработкой механизмов защиты прав и интересов детей в сфере образования их родителями (законными) представителями. В данной области можно выделить следующие проблемы:

а) Не установлены обязанности субъектов образовательного процесса, необходимые для обеспечения прав родителей в сфере образования

Системная целостность правовых норм предполагает, при наличии у какого-либо субъекта образовательного процесса определенных прав, установление корреспондирующих обязанностей остальных субъектов образовательного процесса, обеспечивающих его соблюдение.

В предложенной редакции законопроекта, однако, практически отсутствуют нормы, устанавливающие обязанности субъектов образовательного процесса, корреспондирующие с соответствующими правами родителей. Данная недоработка носит обширный и комплексный характер.

Так, ст. 45 ч. 2 п. 1 устанавливает в подпунктах 1-2 следующие права родителей:

«1) до завершения получения ребенком общего образования выбирать с учетом мнения ребенка формы получения образования и формы обучения, организации, осуществляющие образовательную деятельность, язык обучения и воспитания;

2) дать ребенку дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование в семье. Ребенок, получающий образование в семье, вправе на любом этапе обучения по решению родителей (законных представителей) с учетом его мнения продолжить образование в образовательной организации».

Однако, не установлены как корреспондирующая обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечить доступность всем детям и семьям всех предусмотренных законом форм получения образования и форм обучения (см. об этом подробно выше в п. 2 «б» настоящего документа), так и корреспондирующая обязанность образовательных организаций исполнять решения родителей о выборе формы получения ребенком образования и формы обучения.

Более того, ч. 3 ст. 59 («Изменение образовательных отношений») законопроекта устанавливает:

«Основанием для изменения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, изданный руководителем этой организации или уполномоченным им лицом. Если с обучающимся (родителями (законными представителями) несовершеннолетнего обучающегося) заключен договор об образовании, то распорядительный акт издается на основании внесения соответствующих изменений в договор.

Права и обязанности обучающегося, предусмотренные законодательством Российской Федерации об образовании и локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность, изменяются с даты издания распорядительного акта или с иной указанной в нем даты».

Данные положения могут создать правовую коллизию при реализации права родителей на выбор образовательной организации, формы получения образования и формы обучения. Так, в практике защиты прав семьи, детей и родителей в сфере образования приходится нередко сталкиваться с необоснованными отказами образовательных учреждений в переводе ребенка на форму получения образования, избранную родителями. Применение приведенной выше нормы Законопроекта в подобных ситуациях создаст возможность эффективно блокировать осуществление законных прав родителей несовершеннолетних обучающихся на выбор формы обучения и формы получения образования для своих детей.

Данный риск необходимо устранить, **прямо указав, что форма получения образования и форма обучения изменяются с момента заявления родителей о выборе соответствующих форм, и образовательная организация обязана исполнить соответствующее решение родителей.**

Пункты 3 и 4 ч. 2 ст. 45 Законопроекта устанавливают следующие права родителей:

«3) знакомиться с уставом организации, осуществляющей образовательную деятельность, лицензией на осуществление образовательной деятельности, свидетельством о государственной аккредитации, учебно-программной документацией и другими документами, регламентирующими организацию образовательного процесса;

4) знакомиться с ходом и содержанием образовательного процесса, а также с оценками успеваемости своих детей».

Однако корреспондирующая обязанность образовательной организации, установленная ст. 57 ч. 2 Законопроекта недостаточна, поскольку предполагает лишь обязанность образовательной организации ознакомить с соответствующими документами родителей ребенка, **поступающего** в образовательную организацию, тогда как необходимость знакомиться с ними может возникать и в ходе дальнейшего обучения. Обязанность образовательных организаций знакомить родителей с ходом и содержанием образовательного процесса не установлена вовсе.

Пункт 6 ч. 2 ст. 45 Законопроекта устанавливает следующее право родителей:

«получать информацию обо всех видах обследования (медицинских, психологических, педагогических) обучающихся, давать согласие на проведение таких обследований, отказаться от их проведения».

Это право, прямо следующее из конституционного права граждан, предусмотренного ст. ст. 23 и 24 Конституции РФ, однако, рискует остаться чисто декларативным в отсутствие установленной законом обязанности образовательных организаций заблаговременно информировать родителей несовершеннолетних обучающихся о проведении таких обследований.

Указанные недочеты усиливаются еще одной комплексной недоработкой, присущей рассматриваемой редакции Законопроекта – отсутствия какого-либо прямого указания на обязанность субъектов образовательного процесса соблюдать какие-либо права родителей.

Хотя в соответствии с п. 33 ст. 2 Законопроекта родители включены в число участников отношений в сфере образования, они никогда не упоминаются в соответствующих текстах, направленных на защиту прав участников таких отношений.

Так, ч. 3 ст. 30 требует учета мнения коллегиальных органов управления и органов самоуправления образовательных организаций (включая совет родителей несовершеннолетних обучающихся) при принятии локальных нормативных актов, *«затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации»*, но не права родителей несовершеннолетних обучающихся.

Ст. 28 ч. 6 п. 3 Законопроекта устанавливает обязанность образовательной организации *«соблюдать права и свободы обучающихся и работников образовательной организации»*, полностью игнорируя права родителей несовершеннолетних обучающихся и т.п.

Ст. 28 ч. 7 Законопроекта указывает на ответственность, которую несет образовательная организация и ее должностные лица *«за нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федерации об образовании прав и свобод обучающихся»*, ответственность за нарушение прав родителей несовершеннолетних обучающихся при этом не предусмотрена.

В практике правоприменения эти недостатки могут повести к превращению прав родителей несовершеннолетних обучающихся, установленных законом, в простую неэффективную декларацию.

Данную комплексную недоработку необходимо устранить, введя в Законопроект следующие изменения:

- *предусмотреть обязанности образовательных организаций, иных участников отношений в сфере образования, корреспондирующие предусмотренным Законопроектом правам родителей;*
- *установить общую обязанность образовательных организаций соблюдать права родителей несовершеннолетних обучающихся;*
- *установить обязательность учета мнения совета родителей несовершеннолетних обучающихся при принятии образовательной организацией локальных актов, затрагивающих их права.*

б) Не установлены санкции, связанные с нарушениями прав родителей в сфере образования

Эффективная правовая защита прав родителей несовершеннолетних обучающихся в сфере образования, эффективная реализация их права и обязанности защищать права своих детей в данной сфере невозможны без законодательного установления соответствующих санкций за их нарушение.

В настоящее время защита прав родителей несовершеннолетних обучающихся в сфере образования осуществляется либо в качестве составляющей защиты нарушенных прав их детей (в частности, в административном порядке, в соответствии со ст. 5.57 Кодекса РФ об административных правонарушениях), либо в гражданско-правовом порядке в суде. Данные формы защиты соответствующих прав на практике недостаточно эффективны, не позволяют своевременно и успешно защитить как права родителей в сфере образования, так, нередко, и нарушаемые права их детей.

В связи с этим рекомендуется установить в ст. 28 ч. 7, что образовательные организации несут административную ответственность за нарушение прав и свобод не только обучающихся, но и родителей несовершеннолетних обучающихся, одновременно предусмотрев внесение соответствующего дополнения в ст. 5.57 Кодекса РФ об административных правонарушениях в ст. 67 законопроекта № 121975-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации».

в) Не проработаны нормы, связанные с гарантиями реализации некоторых основополагающих прав родителей в сфере образования

Ряд основополагающих прав родителей несовершеннолетних обучающихся, отраженных в общепризнанных международных правовых нормах, как представляется, нуждается в дальнейшей конкретизации в Законопроекте.

Так, ст. 5 Конвенции ООН о правах ребенка устанавливает обязанность государства признавать право и обязанность родителей управлять и руководить ребенком в осуществлении им своих прав, включая предусмотренное ст. 28 Конвенции право на образование.

Ст. 13.3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 18.4 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливают обязанность государства уважать свободу родителей и иных законных представителей *«обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями»*.

Ст. 2 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, конкретизируя эту обязанность государств-участников Конвенции, устанавливает:

«Государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям».

В современном обществе педагогические системы и убеждения нередко имеют характер определенных философских систем, тесно интегрированы с педагогическими убеждениями и выборами родителей, в связи с чем педагогические убеждения родителей должны рассматриваться при применении этой нормы как интегральная часть их философских убеждений¹².

Ст. 27 ч. 1 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека устанавливает:

«При осуществлении любых функций, которые Договаривающаяся Сторона приняла на себя в отношении образования и обучения, она должна уважать право родителей обеспечивать своим детям такое образование и обучение, которое соответствует их собственным убеждениям и национальным традициям».

Ст. 5 ч. 1 п. «b» Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования устанавливает:

«[Р]одители и, в соответствующих случаях, законные опекуны должны иметь возможность ... обеспечивать религиозное и моральное воспитание детей в соответствии с их собственными убеждениями»

Указанные права родителей, однако, не отражены и не конкретизированы в законопроекте.

Представляется целесообразным закрепить в законопроекте право родителей обеспечивать такое образование и обучение детей, которые соответствуют их религиозным, философским и педагогическим убеждениям,

¹² Это очевидное понимание отражено, к примеру, в ст. 14.3 Хартии фундаментальных прав ЕС (не подписана и не ратифицирована РФ), согласно которой должно уважаться «право родителей осуществлять воспитание и обучение своих детей в соответствии с их религиозными, философскими и педагогическими убеждениями».

и корреспондирующую обязанность образовательных организаций уважать это право родителей несовершеннолетних обучающихся при осуществлении образовательной деятельности.

В последнее время нередко возникают спорные ситуации, в которых образовательные организации вводят в свои программы отдельные элементы информации и программ, затрагивающих половое воспитание обучающихся. Как правило, существует тесная связь между соответствующими религиозными и нравственными убеждениями семьи и родителей ребенка и сферой полового воспитания. В связи с этим **может быть целесообразным дополнительно гарантировать право родителей руководить нравственным воспитанием своего ребенка**, установив законодательный запрет на использование образовательной организацией любых программ и элементов, затрагивающих половое воспитание несовершеннолетнего обучающегося, без предварительного письменного согласия на это его родителей (после предварительного ознакомления их с используемыми программами и материалами).

4. Нормативное регулирование и поддержка семейного образования

Ст. 43 ч. 5 Конституции РФ устанавливает:

«Российская Федерация ... поддерживает различные формы образования и самообразования».

Таким образом, в силу конституционной нормы, государство в Российской Федерации признает обязанность не просто допускать, но и поддерживать различные формы образования, в частности – различные формы получения детьми общего образования. Из данной нормы, в ее конституционно-правовой взаимосвязи с нормами ст. 38 ч. 2 Конституции РФ и международно-правовыми обязательствами России следует, как было указано выше (раздел 2 «б» настоящего документа), обязанность государства обеспечить доступность всем детям предусмотренных законом форм получения образования.

Действующий Закон РФ «Об образовании» в ст. 10 п. 1 устанавливает, что в России существуют очная, очно-заочная (вечерняя), заочная формы получения образования в образовательных учреждениях, формы семейного образования, экстерната, самообразования, используемые вне образовательных учреждений.

Законопроект, реализуя конституционно-правовые обязательства государства, следующие из ст. 43 ч. 5 Конституции РФ, сохраняет разнообразие форм получения образования. Ст. 17 Законопроекта предусматривает возможность получения образования как в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (в очной, очно-заочной (вечерней), заочной формах), так и вне таких организаций (в форме самообразования, семейного образования). При этом Законопроект исключает экстернат из числа перечисленных форм, рассматривая его не как форму обучения, а как форму прохождения промежуточной и (или) итоговой аттестации при обучении, в частности, в формах семейного образования или самообразования (ст. 35 ч. 3 Законопроекта). Право выбора семейного образования для своих детей сохраняется в полном объеме, его имеют все родители (законные представители) детей, что соответствует как действующей законодательной норме (ст. 52 п.п. 1 и 4 Закона РФ «Об образовании», ст. 63 п. 2 Семейного кодекса РФ), так и требованиям ст. 26.3 Всеобщей декларации прав человека.

Тот факт, что законопроект предусматривает возможность получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования в семейной форме, следует признать позитивным.

Семейное образование (домашнее образование) является на сегодняшний день современной, наиболее быстро развивающейся в мире формой общего образования детей. Постоянно возрастает интерес к домашнему (семейному) образованию со стороны экспертов в области образования и представителей академического

сообщества из разных стран мира. Результаты современных исследований позволяют оценить плоды данной формы образования в сравнении с результатами очного школьного обучения. Постоянно растущий корпус научных данных, включающий результаты масштабных лонгитюдных зарубежных исследований, показывает, что домашнее образование устойчиво обеспечивает весьма впечатляющие академические и социальные результаты, отвечающие подлинным интересам общества, государства, семьи и самих детей¹³.

Домашнее образование успешно практикуется и развивается в зарубежных странах. Так, в США число детей школьного возраста, обучающихся в семье в домашних условиях, возросло с ок. 50.000 в 1985 г., до 2 млн. детей (около 3,8% детей школьного возраста) к 2010 году¹⁴.

Практика семейного образования, имеющего долгую историю в России, получила правовую поддержку на современном этапе с 1992 года, когда был принят действующий Закон РФ «Об образовании». Как и в зарубежных странах, применение этой формы образования хорошо зарекомендовало себя в России, став неотъемлемой частью современной российской системы образования. Эксперты видят в семейной форме образования и его развитии важный элемент современной многовекторной ситуации образовательного развития, считают, что семейное образование делает ценный вклад в совершенствование системы образования в целом, его присутствие в обществе содействует устойчивости и стабильности социальной жизни.

С учетом сказанного, очевидно, что интересам семьи, детей, государства и общества отвечает создание в Российской Федерации благоприятных правовых условий для развития и практики семейного образования.

Работа над новым базовым законом об образовании создает оптимальные условия для совершенствования правовых норм, затрагивающих семейное образование. Предлагаемые нормы должны отражать позитивный вклад семейного образования в обучение и личностное развитие российских детей и в жизнь российского

¹³ В соответствии с зарубежными исследованиями, домашнее образование, вне зависимости от уровня образовательной подготовки родителей, их материального благосостояния, и степени контроля за результатами домашнего образования со стороны государства и учебных заведений, обеспечивает уровень академической подготовки, в среднем существенно превышающий уровень подготовки выпускников школ. См., в частности, обобщение исследовательских данных в: Парфентьев П., *Без школы: юридический путеводитель по семейному образованию и экстернату*, М.: 2011, с. 9-18. См. также работы: Dr. Brian Ray (NHERI) Homeschool Progress Report 2009: Academic Achievement and Demographics. URL: http://www.hslda.org/docs/study/ray2009/2009_Ray_StudyFINAL.pdf. См. также: Klicka, Christopher, *The Right Choice: Home Schooling*, Noble Publishing, p.135-136; Dr. Brian Ray, *Strengths of Their Own: Home Schoolers Across America*, National Home Education Research Institute, Salem, OR, 1997; Lawrence M. Rudner, Ph.D., Director of the ERIC Clearing House on Assessment and Evaluation, *Home Schooling Works: The Scholastic Achievement and Demographic Characteristics of Home School Students in 1998*; Office of the Commissioner, Tennessee Department of Education, *Home School Student Test Results: 1986 and 1987*, (Nashville, 1987); и др. Социальное развитие детей, обучающихся дома, согласно данным исследований, происходит не менее, а по ряду показателей более плодотворно, чем их сверстников, обучающихся в школе. См. напр.: Dr. John Wesley Taylor, *Self-Concept in Home Schooling Children* (Ann Arbor, Mich.: University Microfilms International), Order No. DA8624219; Dr. Mona Delahooke, "Home Educated Children's Social/Emotional Adjustment and Academic Achievements: A Comprehensive Study," unpublished doctoral dissertation, California School of Professional Psychology, Los Angeles, 1986, 85; Dr. Susan McDowell, «But What About Socialization? Answering the Perpetual Home Schooling Question: a Review of the Literature», 2004; Thomas C. Smedley, M.S., "Socialization of Home Schooled Children: A Communication Approach," thesis submitted and approved for Master of Science in Corporate and Professional Communication, Radford University, Radford, Virginia, May 1992; Dr. Larry Shyers, "Comparison of Social Adjustment Between Home and Traditionally Schooled Students," unpublished doctoral dissertation at University of Florida's College of Education, 1992; Dr. Brian Ray, "Review of Home Education Research," *The Teaching Home*, August/September 1989, 49 и др. Выпускники домашнего образования успешно адаптируются во взрослой жизни, достигая существенных социальных успехов. См., напр.: University of Michigan-Ann Arbor, study of home school adults by Assistant Professor of Education, J.Gary Knowles, Associated Press article entitled, "University Study Says Home-Taught Children Won't Become Social Misfits," appearing in the "Grand Haven Tribune" 9 March 1993; Dr. Brian Ray, «Socialization? No problem!», 2003. URL: <http://www.hslda.org/research/ray2003/Socialization.asp> и др.

¹⁴ Dr. Brian D. Ray, *2.04 Million Homeschool Students in the United States in 2010*, NHERI, 2011.

общества, а также полностью учитывать данные современных научно-практических исследований о данной форме образования и ее результатах.

В связи с этим, при доработке законопроекта было бы целесообразно учесть следующие рекомендации, получившие широкое одобрение в ходе различных стадий общественного обсуждения законопроекта¹⁵, поддержку экспертного сообщества¹⁶:

а) Государственная поддержка семейной формы образования

Рассматривая конституционные обязательства государства по поддержке различных форм получения образования, следует учитывать, что до 2004 г. федеральное законодательство предусматривало финансовую поддержку семейного образования.

П. 8 ст. 40 Закона РФ «Об образовании» устанавливал:

«Родителям (законным представителям), осуществляющим воспитание и образование несовершеннолетнего ребенка в семье, выплачиваются дополнительные денежные средства в размере затрат на образование каждого ребенка на соответствующем этапе образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении, определяемых государственными (в том числе ведомственными) и местными нормативами финансирования. Выплаты производятся за счет средств учредителей государственных или муниципальных образовательных учреждений соответствующих типов и видов до получения ребенком среднего (полного) общего или начального профессионального образования либо до достижения им возраста, определенного законодательством Российской Федерации в качестве предельного для выплат социального пособия на детей. Сумма указанных выплат не включается в облагаемый подоходным налогом доход граждан» (ред. от 20.07.2004).

Статья 40 Закона РФ «Об образовании», включая и данный пункт, утратила силу в 2004 г., в результате принятия Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ, принимавшегося «в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также с учетом закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами вопросов местного значения» (Преамбула к закону).

Упразднение федеральной законодательной нормы относительно финансовой поддержки семейного образования предполагало, таким образом, возможность обеспечения такой поддержки на региональном уровне. Между тем, это предположение не оправдалось на практике, поскольку соответствующие нормы были приняты в результате лишь в нескольких субъектах РФ (в частности, в г. Москве). Таким образом, в результате изменений законодательства 2004 года большинство родителей, осуществляющие семейное образование детей,

¹⁵ Предложения, касающиеся поддержки семейного образования и создания для него благоприятного правового режима, неизменно оказывались среди наиболее популярных по результатам различных стадий общественного обсуждения законопроект в Интернете. Все предложения, получившие такую поддержку, учтены и обобщены в данных рекомендациях.

¹⁶ В частности, основные положения предлагаемых рекомендаций были одобрены экспертами в ходе работы круглого стола в Общественной Палате РФ «Альтернативные формы общего среднего образования в России: практика, проблемы, пути регулирования» (15.04.2011 г.) и нашли отражение в его рекомендациях.

лишились ранее имевшейся финансовой поддержки своей образовательной деятельности со стороны государства.

Такую ситуацию трудно признать справедливой. Так, все граждане Российской Федерации, включая и родителей детей, обучающихся в семейной форме, участвуют в финансировании расходов государства на образование путем уплаты соответствующих налогов. Особенно несправедливым выглядит лишение формы семейного образования финансовой поддержки со стороны государства на фоне того, что в ходе образовательной реформы последних лет в жизнь последовательно проводится система подушевого финансирования образовательной деятельности («деньги следуют за учеником»), образовательное законодательство, в том числе и нормы Законопроекта, предусматривают государственную поддержку не только государственных и муниципальных, но и частных образовательных организаций, осуществляющих общее образование детей. При этом родители, обучающие детей дома, наряду со школами, по нормам как действующего законодательства, так и Законопроекта, обязаны обеспечить соответствие результатов общего образования требованиям ФГОС, несут соответствующие образовательные затраты.

В этой ситуации справедливость требует обеспечения соответствующей государственной финансовой поддержки не только частных образовательных организаций, но и родителей, обучающихся своих детей в семейной форме.

Для этого следует предусмотреть выплату компенсации родителям (законным представителям), осуществляющим семейное образование, в размере затрат, определяемых соответствующими нормативами финансирования образовательной деятельности, определив, что порядок обращения за компенсацией, а также порядок ее выплаты устанавливается органами государственной власти РФ. Поскольку решение этих вопросов было отнесено к компетенции регионального или местного уровня, но в подавляющем большинстве регионов они остаются нерешенными, следует указать, что финансовое обеспечение расходов, связанных с предоставлением компенсации, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации¹⁷.

б) Ликвидация дискриминации по форме образование в области налоговых льгот

Представляется не вполне справедливой также ситуация, сложившаяся сегодня в налоговом законодательстве в части социальных налоговых вычетов в сумме расходов на обучение детей, предоставляемых родителям. Действующие нормы налогового законодательства в данном отношении являются дискриминационными и несправедливо выделяют очную форму обучения среди других предусмотренных законодательством форм обучения детей:

Так ст. 219 п. 1 подпункт 2 Налогового кодекса РФ устанавливает:

«1. При определении размера налоговой базы в соответствии с пунктом 3 статьи 210 настоящего Кодекса налогоплательщик имеет право на получение следующих социальных налоговых вычетов:

...

2) в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в образовательных учреждениях, - в размере фактически произведенных расходов на обучение с учетом ограниче-

¹⁷ Данное предложение было также поддержано в рекомендациях Общественных слушаний по обсуждению Законопроекта «Об образовании в РФ» и его положений по организации получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, прошедших 26.06.2012 в Общественной Палате РФ.

ния, установленного пунктом 2 настоящей статьи, а также в сумме, уплаченной налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет, налогоплательщиком-опекуном (налогоплательщиком-попечителем) за обучение своих подопечных в возрасте до 18 лет **по очной форме обучения в образовательных учреждениях**, - в размере фактически произведенных расходов на это обучение, но не более 50 000 рублей на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей (опекуна или попечителя).

Право на получение указанного социального налогового вычета распространяется на налогоплательщиков, осуществлявших обязанности опекуна или попечителя над гражданами, бывшими их подопечными, после прекращения опеки или попечительства в случаях оплаты налогоплательщиками обучения указанных граждан в возрасте до 24 лет **по очной форме обучения в образовательных учреждениях**.

Указанный социальный налоговый вычет предоставляется при наличии у образовательного учреждения соответствующей лицензии или иного документа, который подтверждает статус учебного заведения, а также представлении налогоплательщиком документов, подтверждающих его фактические расходы за обучение» (выделение наше).

Законодатель предусматривает социальные льготы при налогообложении, связанные с расходами на обучение детей в очной форме в образовательных учреждениях, признавая социальную значимость и общественную пользу данных расходов. Однако, расходы на обучение детей в иных формах, включая семейное образование, имеют не меньшую общественную значимость.

Было бы целесообразно откорректировать данную норму, устранив из нее элемент дискриминации по форме образования и форме обучения, т.е. исключив из первых двух абзацев соответствующего подпункта слова «по очной форме обучения в образовательных учреждениях» и, напротив, уточнив, что третий абзац относится именно к обучению в образовательных организациях.

в) Обеспечение благоприятных правовых условий для семейного образования

Действующие нормы федерального законодательства в области образования, предусматривая право детей, получающих семейное образование, на прохождение аттестации в форме экстерната в образовательных учреждениях (ст. 50 п. 3 Закона РФ «Об образовании»), не предусматривают обязательного прохождения ими промежуточной аттестации, ограничиваясь обязательностью итоговой или государственной (итоговой) аттестации по завершении освоения программ основного общего и среднего (полного) общего образования (ст. 15 п. 4 Закона РФ «Об образовании»).

Последовательная практическая реализация данной нормы предусматривает при семейном образовании факультативное прохождение промежуточной аттестации в образовательном учреждении (организации) по желанию родителей несовершеннолетнего обучающегося.

Такой подход полностью отвечает данным современных научных исследований, согласно которым академические результаты семейного образования (домашнего образования) не зависят как от уровня образования родителей детей, так и от степени государственного контроля за ходом образовательного процесса в семье¹⁸. Эти данные позволяют утверждать, что осуществление регулярного контроля за семейным образованием де-

¹⁸ См. данные масштабного исследования, охватившего более 10.000 детей из разных штатов США, обучающихся дома: Dr. Brian Ray (NHRI) Homeschool Progress Report 2009: Academic Achievement and Demographics. URL: http://www.hslda.org/docs/study/ray2009/2009_Ray_StudyFINAL.pdf, p. 3

тей со стороны школ является избыточным, приводя, таким образом, к ненужному расходованию бюджетных средств.

К сожалению, федеральная норма, оставляющая достаточную свободу родителям в принятии решений о необходимости промежуточной аттестации детей при семейном образовании, на практике в настоящее время не реализуется в полной мере. Не учитывая специфики семейного образования и современных научных данных, представители региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления обязывают семьи, обучающие детей дома, проходить непреременные промежуточные аттестации по программе конкретной школы. Это не позволяет в полной мере реализовать, в частности, такую важную позитивную особенность семейного образования, как возможность формирования полностью индивидуальной, учитывающей особенности личности и познавательной деятельности конкретного ребенка, образовательной траектории.

В связи с этим предлагается включить в Законопроект прямое указание на то, что при получении общего образования в форме семейного образования прохождение промежуточной аттестации в образовательной организации обязательно лишь в случаях, прямо в нем предусмотренных, ограничив обязательные аттестации случаями, перечисленными в ст. 67 ч. 5 Законопроекта.

5. Образование детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья

Ч. 2 Ст. 84 ч. 2 Законопроекта («Организация получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья») устанавливает:

«Общее образование лиц с ограниченными возможностями здоровья осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, в которых созданы специальные условия для получения образования указанными лицами, а также в специальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ коррекционной направленности».

С учетом обычного принципа приоритета специальной нормы закона над общей, данное положение может читаться как предполагающее обучение детей с ограниченными возможностями здоровья **исключительно в указанных образовательных организациях.**

Такое прочтение, ошибочно истолковывая намерение законодателя, на практике может привести к **грубым нарушениям основополагающего права родителей на выбор вида обучения для своих детей (ст. 26.3 Всеобщей декларации прав человека, ст. 63 п. 2 Семейного кодекса РФ и т.п.).**

В связи с этим целесообразно прямо указать в ст. 84 Законопроекта на возможность обучения детей с ограниченными возможностями здоровья (включая детей-инвалидов) также в формах семейного образования и самообразования, по выбору их родителей¹⁹. Одновременно необходимо ввести в Законопроект норму, обеспечивающую финансовую поддержку семейного образования (см. подробнее раздел 4 «а» данного документа).

Целесообразно обеспечить детям с ограниченными возможностями здоровья доступ к полному спектру образовательных возможностей и опций, предоставляя выбор соответствующих форм их родителям, с учетом мнения специалистов и самих детей. Среди доступных образовательных выборов следует предусмотреть и организацию щадящей образовательной среды в школах (малые группы, сочетание надомного обучения и обучения в школе, семейного образования с образованием в малых группах в образовательной организации и т.п.).

¹⁹ Данное предложение было поддержано в рекомендациях Общественных слушаний по обсуждению Законопроекта «Об образовании в РФ» и его положений по организации получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, прошедших 26.06.2012 в Общественной Палате РФ.

6. Нормативное регулирование экстерната и итоговых аттестаций

Определенные недоработки, которые могут привести к ущемлению прав и интересов детей и семьи, имеются также в нормах Законопроекта, регулирующих право на аттестации экстерном и итоговые аттестации.

а) Норма об экстернате может привести к необоснованному ограничению прав обучающихся

В ст. 35 ч. 3 Законопроект устанавливает:

«Лица, осваивающие основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся в не имеющей государственной аккредитации образовательной организации, вправе пройти экстерном (в качестве соискателя) промежуточную и государственную (итоговую) аттестацию в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации по соответствующей основной образовательной программе.

При прохождении аттестации экстерны (соискатели) пользуются академическими правами обучающихся по соответствующей образовательной программе в пределах и порядке, которые предусмотрены образовательной организацией».

Второй абзац данной части статьи 35 может повести к необоснованному сужению обучающихся, зачисленных в образовательные организации для прохождения промежуточной или государственной (итоговой) аттестации экстерном.

Представляется нецелесообразной норма, согласно которой образовательная организация может, по своему усмотрению, ограничивать пределы, в которых экстерны пользуются академическими правами обучающихся. Такое ограничение было бы правомерно рассматривать как **дискриминацию в правах по признаку избранной формы обучения (формы получения образования)**.

В связи с этим представляется целесообразным исключить слова «в пределах» из данного положения.

Целесообразно также дополнительно прямо указать, что промежуточная и (или) государственная (итоговая) аттестация в государственных и муниципальных образовательных организациях, при получении впервые начального общего, основного общего и среднего общего образования впервые осуществляется бесплатно для экстерна, за счет средств соответствующего бюджета. Хотя это с необходимостью следует из положения ст. 6 ч. 3 Законопроекта, данное следствие может оказаться неочевидным в практике правоприменения, что поведет к нарушению права граждан на образование.

б) Нормы, касающиеся итоговой аттестации, не учитывают специфики семейного образования и самообразования

Согласно ч. 1 и 3 ст. 71 Законопроекта, профессиональное образование (как среднее профессиональное, так и высшее образование) может быть получено в форме самообразования.

При этом ч. 3 ст. 17 законопроекта устанавливают, что самообразование предполагает право **«последующего прохождения промежуточной и государственной (итоговой) аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в соответствии с частью 3 статьи 35 настоящего Федерального закона»**, т.е. экстерном.

Ст. 35 п. 3 Законопроекта при этом устанавливает в абзаце первом:

*«Лица, осваивающие основную образовательную программу в форме самообразования ... вправе пройти экстерном (в качестве соискателя) промежуточную и **государственную (итоговую) аттестацию** в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации по соответствующей основной образовательной программе».*

Таким образом, нормы ст. 17 и 35 Законопроекта предусматривают право прохождения экстерном лишь промежуточных и **государственной (итоговой) аттестаций**.

Это создает правовую коллизию, поскольку, согласно ст. ст. 72 ч. 6, 73 ч. 4 освоение программ основного общего и среднего общего образования, а также программ среднего профессионального и высшего образования завершается **не государственной (итоговой) аттестацией, а итоговой аттестацией**.

Таким образом, предусматривая право на получение профессионального образования посредством самообразования с последующей аттестацией, Законопроект фактически не обеспечивает реального механизма осуществления этого права.

Отдельные проблемы возникают при приложении норм Законопроекта к **итоговой аттестации детей, освоивших общеобразовательные программы в форме семейного образования или самообразования**.

Ст. 60 ч. 1 Законопроекта устанавливает:

*«Освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации об образовании, дополнительных образовательных программ завершается **итоговой аттестацией обучающихся в порядке и форме, которые установлены организацией, осуществляющей образовательную деятельность**».*

Следует, однако, учитывать, что в соответствии с п. 7 части 2 ст. 28 Законопроекта образовательные организации самостоятельно разрабатывают и утверждают реализуемые ими образовательные программы. Таким образом, итоговая аттестация, в соответствии со ст. 60 ч. 1 Законопроекта (а такая итоговая аттестация, завершающая освоение образовательных программ основного общего и среднего общего образования по норме ст. 67 ч. 5 Законопроекта является обязательной), всегда осуществляется **в образовательной организации, а следовательно – по ее конкретным образовательным программам**.

Это положение не учитывает специфики таких форм обучения **вне образовательных организаций** (ст. 17 ч. 3 Законопроекта) как семейное образование и самообразование. Получение образования в этих формах не может быть сведено к освоению программы конкретной образовательной организации вне ее стен с прохождением последующей аттестацией в ней. Семейное образование, к примеру, предполагает возможность использования широкого спектра педагогических и образовательных подходов, отличающихся от используемых в образовательных организациях. Различные подходы в семейном образовании объединяет то, что все они предполагают большую гибкость и более значительную степень свободы в определении индивидуального образовательного маршрута обучающегося, чем предполагается обычно образовательными программами образовательных организаций.

Важно понимать, что, хотя результаты семейного образования должны соответствовать требованиям ФГОС, ход семейного образования далеко не всегда предполагает освоение какой-либо специально разработанной формальной образовательной программы. В отличие от обучения в образовательной организации, требующего следования специальной образовательной программе, при семейном образовании основное значение

приобретает не такая программа, а индивидуальный образовательный маршрут обучающегося, гибко формируемый и изменяемый в ходе образовательного процесса им самим, его родителями и привлеченными ими специалистами.

При этом необходимо учитывать, что для всех форм обучения и форм получения образования обязательны лишь требования ФГОС к результатам освоения образовательных программ (ст. 12 ч. 2 Законопроекта). Требования же, относящиеся к реализации основных общеобразовательных программ, условиям этой реализации, относятся лишь к аккредитованным организациям, осуществляющим образовательную деятельность (ст. 12 ч. 3 Законопроекта), и никоим образом не могут применяться к обучению вне таких организаций в формах семейного образования и самообразования, в силу самой специфики этих форм.

В связи с этим предлагается:

- доработать нормы ст. 17 ч. 3, ст. 34 ч. 1 п. 9 и ст. 35 ч. 3 Законопроекта, предусмотрев в них прохождение (право на прохождение) итоговых аттестаций, а не только государственных (итоговых) аттестаций;*
- доработать нормы ст. 60 Законопроекта, учтя в них специфику форм обучения вне образовательных организаций (семейного образования, экстерната);*
- при доработке ст. 60 указать, что положения ч. 1 данной статьи распространяются только на лиц, освоивших соответствующие образовательные программы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а в ч. 3 ст. 60 предусмотреть допуск к государственной (итоговой) аттестации не только обучающихся, освоивших основную образовательную программу, разработанную в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта, в организации, осуществляющей образовательную деятельность, но и обучающихся, освоивших основные образовательные программы соответствующего уровня в форме семейного образования или самообразования.*

7. Индивидуальная педагогическая деятельность

Ст. 48 действующего Закона РФ «Об образовании» устанавливает нормы, касающиеся индивидуальной трудовой педагогической деятельности. В частности, п. 2 данной статьи устанавливает:

«Индивидуальная трудовая педагогическая деятельность не лицензируется».

Право на осуществление индивидуальной трудовой педагогической деятельности без лицензии отвечает интересам семей, имеющих несовершеннолетних детей, поскольку делает более доступными для них услуги индивидуальных частных педагогов, в частности репетиторов. С учетом того, что процесс лицензирования является достаточно сложным и дорогостоящим, необходимость лицензировать деятельность индивидуальных частных педагогов приведет к неизбежному подорожанию рынка частных педагогических услуг, что снизит возможности семьи по их использованию и, в конечном счете, приведет к снижению качества образования детей и населения в целом.

Между тем, ст. 21 ч. 1 Законопроекта в абзаце втором предусматривает:

«Образовательная деятельность подлежит лицензированию, если иное не установлено настоящим Федеральным законом».

Ст. 95 ч. 2 Законопроекта прямо устанавливает, что образовательная деятельность индивидуальных предпринимателей подлежит лицензированию:

«Лицензированию подлежит образовательная деятельность образовательных организаций, научных организаций или иных организаций, осуществляющих обучение, а также индивидуальных предпринимателей».

При этом положения Законопроекта не предусматривают никакого исключения из этой общей нормы для лиц, осуществляющих индивидуальную трудовую педагогическую деятельность.

Обязательное лицензирование индивидуальной трудовой педагогической деятельности представляется нецелесообразным, поскольку оно:

- как было указано выше, неизбежно приведет к повышению цен на рынке частных образовательных услуг, снижению доступности услуг индивидуальных педагогов и репетиторов для семей и детей, и, как следствие, снижению качества образования;
- создаст избыточную нагрузку на лицензирующие органы и, как следствие, увеличит бюджетные затраты, связанные с процессом лицензирования.

В связи с этим представляется целесообразным восстановить в Законопроекте норму действующего Закона РФ «Об образовании», указав, что индивидуальная трудовая педагогическая деятельность не лицензируется, распространив требование лицензирования лишь на индивидуальных предпринимателей, использующих наемный труд педагогических работников.

Следует также отметить, что из законопроекта следует, что образовательную деятельность в форме разовых занятий различного вида (лекций, тренингов и т.п.), сейчас не лицензируемую, также необходимо будет лицензировать, что создаст несоразмерный уровень нагрузки на лицензирующие органы, сделает фактически невозможной нерегулярную деятельность такого рода, осуществляемую многими организациями.

8. Российское общее образование для соотечественников за рубежом и иностранных граждан

Согласно ст. 4 ч. 2 п. 5 Законопроекта, одной из основных задач законодательства Российской Федерации об образовании является «создание условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства».

В соответствии с частью 8 ст. 57 Законопроекта порядок приема иностранных граждан в образовательные организации для обучения по образовательным программам каждого уровня образования устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

При этом ст. 83 ч. 1 Законопроекта устанавливает:

«Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации (далее - иностранные граждане), имеют право на получение образования в Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и международными договорами Российской Федерации» (выделение наше).

Таким образом, Законопроектом устанавливается, что только находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане имеют право на получение образования в Российской Федерации.

Между тем, как представляется, данное положение не учитывает интересов соотечественников за рубежом по получению российского общего образования, в т.ч. возможности получения ими образования заочно, с использованием электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

Федеральный закон от 24.05.1999 N 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» в ст. 1 пункты 2 и 3 устанавливает:

«2. Соотечественниками за рубежом (далее - соотечественники) являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации.

3. Соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе:

лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства;

выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства».

Из чего следует, что к числу соотечественников за рубежом относятся в том числе лица, не имеющие российского гражданства, а являющиеся иностранными гражданами, сделавшими выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией.

Среди соотечественников за рубежом немало лиц, желающих обеспечить своим детям возможность получения российского общего образования. Это желание отвечает как интересам Российской Федерации (укрепление российского культурного и духовного присутствия за рубежом, укрепление духовных, культурных и правовых связей с соотечественниками за рубежом), так и интересам многочисленных семей соотечественников за рубежом, имеющих родственников в России (получение российского образования позволит более эффективно поддерживать культурную и духовную целостность расширенной семьи, способствует сохранению семейно-родственных связей).

Современные образовательные технологии позволяют осуществлять процесс общего образования дистанционно (проводя очно лишь аттестации после освоения программ общего образования соответствующего уровня).

Целесообразно создать правовые условия, дающие возможность детям соотечественников за рубежом получать образование в российских образовательных организациях с помощью электронного обучения и с использованием дистанционных технологий, с последующим правом прохождения очной итоговой аттестации по результатам освоения программ общего образования соответствующего уровня. В целях укрепления культурных, духовных и правовых связей с соотечественниками за рубежом, было бы целесообразно распространить на них гарантии бесплатности получаемого таким образом впервые начального общего, основного общего и среднего общего образования.

При этом не следует пренебрегать и возможностью получения российского общего образования в такой форме и иными иностранными гражданами, не проживающими в России. Законодательное обеспечение возможности получения ими российского общего образования (на платной основе), позволило бы решить такие задачи, как укрепление финансовой базы соответствующих общеобразовательных организаций (государственных, муниципальных, частных и т.п.), повышение спроса на российское высшее образование в различных формах (в т.ч. в развивающихся странах).

9. Заключение

Совершенствование российского образовательного законодательства – масштабная задача, решение которой во многом определит успехи и неудачи завтрашнего дня нашей страны. На особую общественную значимость этой задачи указывает и то огромное внимание, которое привлек к себе проект нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В многоэтапном обсуждении законопроекта участвовали эксперты, представители структур гражданского общества, широкой общественности, в том числе родительской и семейной.

Работая над настоящими аналитическими рекомендациями, эксперты Аналитического центра «Семейная политика.РФ» исходили из убеждения, что одной из задач образовательной реформы на сегодняшнем этапе является построение в нашей стране системы образования, дружественной по отношению к семье – фундаменту российского общества. Решение этой задачи предполагает комплексную интеграцию дружественных по отношению к семье подходов в самые различные аспекты системы образования – как содержательные, так и правовые.

Надеемся, что в ходе доработки проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предложенные в настоящем документе аналитические рекомендации помогут законодателям в максимальной степени учесть интересы семьи, родителей и детей, идя по пути созидания в России общества, дружественного к семье.

Таблица поправок к проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (к версии, внесенной в Государственную Думу РФ)

Поправки подготовлены с учетом предложений экспертов Аналитического Центра «Семейная политика.РФ» и Межрегиональной общественной организации «За права семьи»¹

| № п/п | Место внесения поправки | Текст законопроекта, к которому предлагается поправка | Содержание поправки | Новая редакция текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки | Обоснование поправки |
|-------|-------------------------|--|---|--|--|
| 1 | Статья 3, пункт 7 | 7) свобода в образовании согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая право выбора форм получения образования и форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставляемых системой | Слова «предоставление педагогическим работниками свободы в выборе форм и методов обучения и воспитания,» - исключить, дополнить словами: «право педагогических работников свободно выбирать формы и ме- | 7) свобода в образовании согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая право выбора форм получения образования и форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставляемых системой | В соответствии с нормами Семейного кодекса РФ, положениями других статей законопроекта право выбора формы обучения и получения образования, образовательных организаций принадлежит обучающимся или родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся, а не педагогическим работникам. В применении к педагоги- |

¹¹ С учетом предложений РОУ «Социальная сеть «Учимся дома», РОУ «Клуб «Домашнее образование в Санкт-Петербурге», ряда других общественных организаций, практиков и экспертов в области обучения детей с ОВЗ, с учетом рекомендаций круглого стола в Общественной Палате РФ «Альтернативные формы общего среднего образования в России: практика, проблемы, пути регулирования» (15.04.2011 г.), практики общественно-педагогического взаимодействия, апробированной в ГБОУ СОШ № 277 Кировского района Санкт-Петербурга.

| | | | | | |
|---|-----------------------------|--|---|---|---|
| | | образования, предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм и методов обучения и; | тоды преподавания и воспитания». | образования, право педагогических работников свободно выбирать формы и методы преподавания и воспитания; | ческим работникам правильнее говорить о выборе форм и методов преподавания, а не обучения, поскольку термин «форма обучения» имеет в рамках законопроекта иное значение. |
| 2 | Статья 10, часть 1, пункт 1 | 1) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением иных межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам); | <p>Слова «в муниципальных образовательных организациях» после слов «по основным общеобразовательным программам» исключить.</p> <p>После слов «местным бюджетам);» дополнить словами: «обеспечение доступности всем детям, проживающим и (или) получающим образование на территории муниципального района (городского округа) всех форм образования и форм</p> | 1) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам (за исключением иных межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам); обеспечение доступности всем детям, проживающим и (или) получающим образование на территории муниципального района (городского округа) всех форм образования и форм обучения, предусмотренных законом; | В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П, из статьи 38 Конституции РФ и международных правовых норм следует конституционная обязанность государства <i>«гарантировать всем детям доступность различных форм образования»</i> (абзац 2 п. 4 мотивировочной части). Между тем, отсутствие соответствующей нормы, прямо требующей обеспечить доступность всех предусмотренных законом форм образования на уровне муниципальных районов (городских округов) создает ситуации, в которых доступ к ряду форм образования оказывается недоступным для детей в силу отсутствия тех или иных норма- |

| | | | | | |
|---|-----------------|---|---|---|---|
| | | | обучения, предусмотренных законом;». | | тивных актов регионального или муниципального уровня, при этом органы местного самоуправления ссылаются на отсутствие в законе указания на наличие у них соответствующих обязанностей в данной области. В связи с этой проблемой представляется целесообразным прямо отнести обеспечение соответствующих гарантий к полномочиям (обязанностям) органов местного самоуправления. |
| 3 | Статья 12, ч. 4 | <p>4. Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования:</p> <p>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;</p> <p>2) к условиям реализации</p> | <p>Дополнить ч. 4 ст. 12 законопроекта пунктом 4 следующего содержания:</p> <p>«4) к обязательному минимальному объему и обязательному минимуму содержания основных образовательных программ, реализуемых в государственных и му-</p> | <p>4. Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования:</p> <p>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;</p> <p>2) к условиям реализации основных образовательных про-</p> | <p>Обеспечивает включение в ФГОС обязательных требований в отношении объема и содержания образовательных программ, реализуемых в рамках бесплатного образования в государственных и муниципальных образовательных организациях (учреждениях).</p> |

| | | | | | |
|---|------------------------|--|--|---|---|
| | | <p>основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным;</p> <p>3) к результатам освоения основных образовательных программ.</p> | <p>ниципальных образовательных организациях.».</p> | <p>грамм, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным;</p> <p>3) к результатам освоения основных образовательных программ;</p> <p>4) к обязательному минимальному объему и обязательному минимуму содержания основных образовательных программ, реализуемых в государственных и муниципальных образовательных организациях.</p> | |
| 4 | Статья 17, части 1,2,3 | <p>1. В Российской Федерации образование может быть получено в следующих формах:</p> <p>1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;</p> <p>2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность.</p> <p>2. Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом</p> | <p>В ч. 1 слова «образование может быть получено» заменить словами «обучение может осуществляться».</p> <p>В ч. 2 слова «Обучение в организациях» заменить словами «Образование в организациях», слово «осуществляется» на слово</p> | <p>1. В Российской Федерации обучение может осуществляться в следующих формах:</p> <p>1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;</p> <p>2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность.</p> <p>2. Образование в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом</p> | <p>Изменения предлагаются в связи с тем, что в текущей редакции положения статьи 16 законопроекта снижают уровень конституционных гарантий реализации права на образование. В соответствии со ст. 43 ч. 5 Конституции РФ, «<i>Российская Федерация ... поддерживает различные формы образования и самообразования</i>». Действующее законодательство (ст. 10 п. 1 Закона РФ «Об образовании» относит к</p> |

| | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|
| | | <p>потребностей и возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися осуществляется в очной, очно-заочной или заочной формах.</p> <p>3. Обучение вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, осуществляется в форме семейного образования и самообразования с правом последующего прохождения промежуточной и государственной (итоговой) аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в соответствии с частью 3 статьи 35 настоящего Федерального закона.</p> | <p>«получается».</p> <p>В ч. 3 слова «Обучение вне организаций» заменить словами «Образование вне организаций», слова «осуществляется в форме» на слова «получается в формах»</p> | <p>потребностей и возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися получается в очной, очно-заочной или заочной формах.</p> <p>3. Образование вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, получается в формах семейного образования и самообразования с правом последующего прохождения промежуточной и государственной (итоговой) аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в соответствии с частью 3 статьи 35 настоящего Федерального закона.</p> | <p>формам образования очную, очно-заочную (вечернюю), самообразование, экстернат и семейное образование. В соответствии с обязывающим решением Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П, абз. 2 п. 5 мотивировочной части) «на государство возлагается конституционная обязанность гарантировать всем детям доступность различных форм образования, его бесплатность в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях». Таким образом, в рамках действующего законодательства, обеспечение доступности всех форм получения образования, включая семейное образование, включается в объем <u>конституционных обязанностей государства</u>. Законопроект изменяет терминологию, относя семейное образование и другие формы к</p> |
|--|--|---|---|--|--|

| | | | | | |
|---|--------------------------|--|--|---|--|
| | | | | | «формам обучения», сохраняя лишь две «формы получения образования» - в образовательной организации и вне такой организации. Это необоснованно снижает уровень конституционных гарантий в отношении доступности различных форм получения образования. Указанная проблема может быть устранена путем изменения соотношения форм образования и форм обучения, при котором двум формам обучения (в образовательных организациях и вне таковых) соответствуют, как и прежде, различные формы получения образования. |
| 5 | Статья 28, ч. 6, пункт 3 | <p>6. Образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании, в том числе: ...</p> <p>3) соблюдать права и свободы обучающихся и работников обра-</p> | <p>После слов «права и свободы обучающихся» дополнить словами: «, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся».</p> | <p>6. Образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании, в том числе: ...</p> <p>3) соблюдать права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несо-</p> | <p>Поскольку закон предусматривает права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, должна предусматриваться и корреспондирующая обязанность образовательных организаций соблюдать их, наряду с правами обучающихся и работников образовательных орга-</p> |

| | | | | | |
|---|-----------------|--------------------------|---|---|--|
| | | зовательной организации. | | <p>вершеннолетних обучающихся и работников образовательной организации.</p> | <p>низаций. Это требует внесения дополнений в данную норму законопроекта (и аналогичные ей нормы).</p> |
| 6 | Статья 28, ч. 6 | | <p>Дополнить ст. 28 ч. 6 подпунктами 4-6 следующего содержания:</p> <p>«4) обеспечивать возможность свободного ознакомления обучающихся, родителей несовершеннолетних обучающихся с уставом организации, осуществляющей образовательную деятельность, лицензией на осуществление образовательной деятельности, свидетельством о государственной аккредитации, учебно-программной документацией и други-</p> | <p>6. Образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании, в том числе: ...</p> <p>4) обеспечивать возможность свободного ознакомления обучающихся, родителей несовершеннолетних обучающихся с уставом организации, осуществляющей образовательную деятельность, лицензией на осуществление образовательной деятельности, свидетельством о государственной аккредитации, учебно-программной документацией и другими документами, регламентирующими организацию образовательного процесса;</p> <p>5) заблаговременно (не позднее чем за три дня) информировать родителей (законных</p> | <p>Введение обязанностей, корреспондирующих с правами родителей, предусмотренными ст. 45 ч. 2 и обеспечивающие их эффективное осуществление.</p> |

| | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| | | | <p>ми документами, регламентирующими организацию образовательного процесса;</p> <p>5) заблаговременно (не позднее чем за три дня) информировать родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся обо всех видах обследования (медицинских, психологических, педагогических) обучающихся, получать у них письменное согласие на проведение таких обследований или отказ от их проведения;</p> <p>6) по запросу родителей (законных) представителей несовершеннолет-</p> | <p>представителей) несовершеннолетних обучающихся обо всех видах обследования (медицинских, психологических, педагогических) обучающихся, получать у них письменное согласие на проведение таких обследований или отказ от их проведения;</p> <p>6) по запросу родителей (законных) представителей несовершеннолетних обучающихся знакомить их с ходом и содержанием образовательного процесса, оценками успеваемости их детей.</p> | |
|--|--|--|--|---|--|

| | | | | | |
|---|----------------|--|--|--|------------------------|
| | | | <p>них обучающихся знакомить их с ходом и содержанием образовательного процесса, оценками успеваемости их детей.».</p> | | |
| 7 | Статья 28, ч.7 | <p>7. Образовательная организация несет ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком образовательного процесса, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся и работников образовательной организации во время образовательного процесса;</p> <p>За нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федера-</p> | <p>Во втором абзаце после слов «предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся», дополнить словами «, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся».</p> | <p>7. Образовательная организация несет ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком образовательного процесса, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся и работников образовательной организации во время образовательного процесса;</p> <p>За нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством Российской Федера-</p> | См. выше к ст. 28 ч. 6 |

| | | | | | |
|---|----------------------|--|---|--|------------------------|
| | | рации об образовании прав и свобод обучающихся, нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса организация, осуществляющая образовательную деятельность, и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. | | ции об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся , нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса организация, осуществляющая образовательную деятельность, и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. | |
| 8 | Статья 30, части 3,4 | 3. При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение коллегиального органа управления и органов самоуправления образовательной организации, действующих в соответствии с уставом образовательной организации, а также представительных органов работников и обучающихся в порядке и случаях, предусмотренных трудовым законодательст- | <p>Часть 3 после слова «права обучающихся» дополнить словами «, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся».</p> <p>Часть 4 после слов «положение обучающихся» дополнить словами «, родителей (закон-</p> | 3. При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение коллегиального органа управления и органов самоуправления образовательной организации, действующих в соответствии с уставом образовательной организации, а также представительных органов работников и | См. выше к ст. 28 ч. 6 |

| | | | | | |
|---|--------------------|--|--|---|------------------------|
| | | <p>вом Российской Федерации (при наличии таких представительных органов).</p> <p>4. Нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся или работников по сравнению с установленным законодательством Российской Федерации об образовании, трудовым законодательством Российской Федерации либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией.</p> | <p>ных представителей) несовершеннолетних обучающихся».</p> | <p>обучающихся в порядке и случаях, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации (при наличии таких представительных органов).</p> <p>4. Нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или работников по сравнению с установленным законодательством Российской Федерации об образовании, трудовым законодательством Российской Федерации либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией.</p> | |
| 9 | Статья 32, часть 7 | <p>7. При осуществлении образовательной деятельности организации, осуществляющие обучение, руководствуются законодательством об образовании.</p> <p>На организации, осуществляющие обучение, их обучающихся и педагогических работни-</p> | <p>После слов «их обучающихся» дополнить словами «, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся».</p> | <p>7. При осуществлении образовательной деятельности организации, осуществляющие обучение, руководствуются законодательством об образовании.</p> <p>На организации, осуществляющие обучение, их обучающихся и педагогических работни-</p> | См. выше к ст. 28 ч. 6 |

| | | | | | |
|----|--------------------|---|---|---|---|
| | | ков распространяются права, обязанности и ответственность образовательных организаций, реализующих соответствующие образовательные программы, обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций. | | ков распространяются права, обязанности и ответственность образовательных организаций, реализующих соответствующие образовательные программы, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций. | |
| 10 | Статья 35, часть 3 | <p>3. Лица, осваивающие основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования, либо обучавшиеся в не имеющей государственной аккредитации образовательной организации, вправе пройти экстерном (в качестве соискателя) промежуточную и государственную (итоговую) аттестацию в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации по соответствующей основной образовательной программе.</p> <p>При прохождении аттестации экстерны (соискатели) пользуются академическими</p> | <p>После слова «промежуточную» дополнить словом: «, итоговую».</p> <p>Слова «в пределах и в порядке, которые предусмотрены образовательной организацией» заменить словами «в порядке, предусмотренном уставом и локальными актами образовательной организации».</p> | <p>3. Лица, осваивающие основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования, либо обучавшиеся в не имеющей государственной аккредитации образовательной организации, вправе пройти экстерном (в качестве соискателя) промежуточную, итоговую и государственную (итоговую) аттестацию в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации по соответствующей основной образовательной программе.</p> <p>При прохождении аттестации экстерны (соискатели) пользуются академическими пра-</p> | <p>Согласно законопроекту, освоение программ основного общего и среднего общего образования, а также освоение в форме самообразования программ среднего и высшего профессионального образования, должно завершаться итоговой аттестацией (которая отличается от государственной (итоговой) аттестации). Вместе с тем в положении ст. 35 ч. 3 предусмотрено только право на прохождение государственной (итоговой) аттестации, а право на прохождение итоговой аттестации экстерном отсутствует. Предложенная поправка ис-</p> |

| | | | | | |
|----|-----------------------------|---|---|---|---|
| | | правами обучающихся по соответствующей образовательной программе в пределах и в порядке, которые предусмотрены образовательной организацией. | | вами обучающихся по соответствующей образовательной программе в порядке, предусмотренном уставом и локальными актами образовательной организации. | правляет этот недочет. Представляется также необходимым устранить оговорку про право образовательной организации ограничивать академические права экстернов, поскольку эта оговорка создает условия для возникновения дискриминации по признаку избранной формы обучения. |
| 11 | Статья 45, часть 2, пункт 6 | б) получать информацию обо всех видах обследования (медицинских, психологических, педагогических) обучающихся, давать согласие на проведение таких обследований, отказаться от их проведения; | Перед словами «получать информацию» дополнить словами «заблаговременно (не позднее, чем за три дня)». | б) заблаговременно (не позднее, чем за три дня) получать информацию обо всех видах обследования (медицинских, психологических, педагогических) обучающихся, давать согласие на проведение таких обследований, отказаться от их проведения; | Право родителей получать информацию обо всех видах обследований может быть эффективно реализовано только при наличии соответствующей обязанности информировать родителей о таких обследованиях, причем эта информация должна предоставляться заблаговременно, чтобы у родителей была возможность своевременно принять решение о согласии на такое обследование или отказ от него. |
| 12 | Статья 45 | | Внести в статью 45 дополнительную часть 3 следующего | 3. При осуществлении функций в области образования государство, образовательные | Данная норма позволит гарантировать и конкретизировать на национальном уровне |

| | | | | | |
|----|--------------------|---|--|--|--|
| | | | <p>содержания:</p> <p>«3. При осуществлении функций в области образования государство, образовательные организации и педагогические работники обязаны уважать право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным, философским и педагогическим убеждениям.».</p> <p>Считать части 3 и 4 статьи 45 частями 4 и 5 соответственно.</p> | <p>организации и педагогические работники обязаны уважать право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным, философским и педагогическим убеждениям.</p> | <p>осуществление права родителей, предусмотренного ст. 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой «государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям».</p> |
| 13 | Статья 59, часть 3 | 3. Основанием для изменения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, | <p>Дополнить абзацем:</p> <p>«Форма получения образова-</p> | 3. Основанием для изменения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, из- | В практике нередки случаи, когда родители выбирают для своего ребенка форму обучения вне образовательной организации, однако образователь- |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|
| | | <p>изданный руководителем этой организации или уполномоченным им лицом. Если с обучающимся (родителями (законными представителями) несовершеннолетнего обучающегося) заключен договор об образовании, то распорядительный акт издается на основании внесения соответствующих изменений в договор.</p> <p>Права и обязанности обучающегося, предусмотренные законодательством Российской Федерации об образовании и локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность, изменяются с даты издания распорядительного акта или с иной указанной в нем даты.</p> | <p>ния и (или) форма обучения обучающегося изменяется с момента принятия решения об их изменении обучающимся (родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего обучающегося) и письменного уведомления об этом организации, осуществляющей образовательную деятельность».</p> | <p>данный руководителем этой организации или уполномоченным им лицом. Если с обучающимся (родителями (законными представителями) несовершеннолетнего обучающегося) заключен договор об образовании, то распорядительный акт издается на основании внесения соответствующих изменений в договор.</p> <p>Права и обязанности обучающегося, предусмотренные законодательством Российской Федерации об образовании и локальными нормативными актами организации, осуществляющей образовательную деятельность, изменяются с даты издания распорядительного акта или с иной указанной в нем даты.</p> <p>Форма получения образования и (или) форма обучения обучающегося изменяется с момента принятия решения об их изменении обучающимся (родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего обучающегося) и</p> | <p>ная организация неоправданно затягивает оформление изменившихся в связи с этим образовательных отношений, настаивая, что до их оформления ребенок обязан обучаться в очной форме. Положения законопроекта могут закрепить эту негативную практику, которая нарушает права родителей и не отвечает наилучшему обеспечению интересов ребенка. В связи с этим предлагается дополнить норму законопроекта положением, согласно которому изменение формы получения образования (или формы обучения) происходит непосредственно с момента уведомления образовательной организации обучающимся (родителями несовершеннолетнего обучающегося) о принятом ими соответствующем решении.</p> |
|--|--|---|---|---|--|

| | | | | | |
|----|--------------------|--|--|---|---|
| | | | | письменного уведомления об этом организации, осуществляющей образовательную деятельность. | |
| 14 | Статья 60, часть 1 | <p>1. Освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации об образовании, дополнительных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в порядке и форме, которые установлены организацией, осуществляющей образовательную деятельность.</p> <p>Освоение указанных основных образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию, завершается обязательной государственной (итоговой) аттестацией обучающихся.</p> <p>Лицам, прошедшим итоговую аттестацию (государственную</p> | <p>После слов «основного общего и среднего общего образования» дополнить словами «в организации, осуществляющей образовательную деятельность».</p> | <p>1. Освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность, основных профессиональных образовательных программ, а также в случаях, установленных законодательством Российской Федерации об образовании, дополнительных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в порядке и форме, которые установлены организацией, осуществляющей образовательную деятельность.</p> <p>Освоение указанных основных образовательных программ, имеющих государственную аккредитацию, завершается обязательной государственной (итоговой) аттестацией обучающихся.</p> | <p>В соответствии с положениями законопроекта освоение образовательных программ может осуществляться в формах семейного образования или самообразования, при этом они являются формами образования вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность. В связи с этим норма ст. 59 ч. 1, предусматривающая итоговую аттестацию «в порядке и форме, установленными организацией, осуществляющей образовательную деятельность» создает серьезную правовую неопределенность для лиц, осваивающих программы общего образования в форме семейного образования или самообразования. Представляется, что такие лица должны проходить государственную (итоговую) аттестацию, а не итоговую аттестацию в об-</p> |

| | | | | | |
|----|--------------------|--|--|---|---|
| | | (итоговую) аттестацию), выдаются документы об образовании и (или) квалификации в соответствии со статьей 61 настоящего Федерального закона. | | Лицам, прошедшим итоговую аттестацию (государственную (итоговую) аттестацию), выдаются документы об образовании и (или) квалификации в соответствии со статьей 61 настоящего Федерального закона. | разовательной организации. |
| 15 | Статья 60, часть 3 | 3. К государственной (итоговой) аттестации допускается обучающийся, успешно завершивший в полном объеме освоение основной образовательной программы, разработанной в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта. | Дополнить словами «в организации, осуществляющей образовательную деятельность, либо завершивший освоение образовательной программы соответствующего уровня в форме семейного образования или самообразования». | 3. К государственной (итоговой) аттестации допускается обучающийся, успешно завершивший в полном объеме освоение основной образовательной программы, разработанной в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта в организации, осуществляющей образовательную деятельность, либо завершивший освоение образовательной программы соответствующего уровня в форме семейного образования или самообразования. | См. выше к ст. 60 ч. 1 |
| 16 | Статья 64, часть 3 | 3. Общее образование может быть получено в форме семейного образования, а также | Дополнить абзацем: «При получении общего обра- | 3. Общее образование может быть получено в форме семейного образования, а также в | Как отмечено в рекомендациях круглого стола в Общественной Палате РФ «Альтерна- |

| | | | | | |
|----|----------------------------------|---|--|--|---|
| | | в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, указанных в части 4 настоящей статьи. Среднее общее образование может быть также получено в форме самообразования. | зования в форме семейного образования прохождение промежуточной аттестации в образовательной организации обязательно лишь в случаях, прямо предусмотренных настоящим Федеральным законом». | организациях, осуществляющих образовательную деятельность, указанных в части 4 настоящей статьи. Среднее общее образование может быть также получено в форме самообразования. При получении общего образования в форме семейного образования прохождение промежуточной аттестации в образовательной организации обязательно лишь в случаях, прямо предусмотренных настоящим Федеральным законом. | тивные формы общего среднего образования в России: практика, проблемы, пути регулирования» (15.04.2011 г.), по данным исследований результаты образования, получаемого в форме семейного образования, не зависят от степени государственного контроля. В связи с этим целесообразно прямо предусмотреть обязательность аттестаций лишь в конце соответствующих уровней общего образования (начального общего, основного общего, среднего общего). |
| 17 | Статья 64, часть 5, абзац второй | При выборе родителями (законными представителями) формы получения общего образования и формы обучения учитывается мнение ребенка. | Дополнить словами: «, достигшего возраста десяти лет». | При выборе родителями (законными представителями) формы получения общего образования и формы обучения учитывается мнение ребенка, достигшего возраста десяти лет. | Данное дополнение необходимо для приведения предлагаемой нормы в соответствие с нормой ст. 57 Семейного кодекса РФ, которая, предоставляя ребенку право выражать свое мнение при решении в семье вопросов, затрагивающих его интересы, обязывает родителей учитывать мнение ребенка лишь по достижении им возраста десяти лет. |

| | | | | | |
|----|-----------|--|--|--|--|
| 18 | Статья 64 | | <p>Дополнить часть 6 следующего содержания: «Родителям (законным представителям), осуществляющим воспитание и образование несовершеннолетнего ребенка в семье, выплачиваются дополнительные денежные средства в размере затрат на образование каждого ребенка на соответствующем этапе образования в государственной или муниципальной образовательной организации, определяемых соответствующими нормативами финансирования образовательной деятельности. Выплаты производятся в порядке, оп-</p> | <p>6. Родителям (законным представителям), осуществляющим воспитание и образование несовершеннолетнего ребенка в семье, выплачиваются дополнительные денежные средства в размере затрат на образование каждого ребенка на соответствующем этапе образования в государственной или муниципальной образовательной организации, определяемых соответствующими нормативами финансирования образовательной деятельности. Выплаты производятся в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации до получения ребенком среднего (полного) общего или начального профессионального образования либо до достижения им возраста, определенного законодательством Российской Федерации в качестве предельного для выплат социального пособия на детей. Сумма указанных выплат не</p> | <p>До 2004 года указанная норма действовала на федеральном уровне (ст. 40 п. 8 Закона РФ «Об образовании»), однако затем утратила силу в связи с изменениями нормативного регулирования в области образования. Предполагалось решение соответствующих вопросов на региональном или местном уровне, однако в подавляющем большинстве регионов вопрос о выплате компенсации родителям, обучающим ребенка в семье, до сих пор не решен. Это создает ситуацию дискриминации детей в праве на образование в зависимости от избранной родителями формы образования. В соответствии со ст. 43 ч. 5 Конституции РФ государство обязано не просто допускать, но и поддерживать различные формы образования. Поскольку на родителей, осуществляющих образование ребенка в семье, распространяются требования федеральных государственных образова-</p> |
|----|-----------|--|--|--|--|

| | | | | | |
|----|---------------------|---|---|---|---|
| | | | <p>ределяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации до получения ребенком среднего (полного) общего или начального профессионального образования либо до достижения им возраста, определенного законодательством Российской Федерации в качестве предельного для выплат социального пособия на детей. Сумма указанных выплат не включается в облагаемый подоходным налогом доход граждан».</p> | <p>включается в облагаемый подоходным налогом доход граждан.</p> | <p>тельных стандартов, семейное образование должно получать, как представляется, и соответствующую финансовую поддержку со стороны государства.</p> |
| 19 | Статья 67, часть 5, | 5. Освоение образовательной программы начального общего | Слова «итоговой аттестацией | 5. Освоение образовательной программы начального общего | В соответствии со ст. 60 ч. 1 законопроекта, итоговая атте- |

| | | | | | |
|----|--------------------|--|--|---|--|
| | абзац первый | образования завершается промежуточной аттестацией обучающихся и выборочной мониторинговой оценкой учебных достижений обучающихся, освоение образовательных программ основного общего и среднего общего образования - итоговой аттестацией обучающихся. | обучающихся» заменить словами «государственной (итоговой) аттестацией обучающихся». | образования завершается промежуточной аттестацией обучающихся и выборочной мониторинговой оценкой учебных достижений обучающихся, освоение образовательных программ основного общего и среднего общего образования – государственной (итоговой) аттестацией обучающихся. | стация осуществляется в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по ее программам и в установленном ею порядке и формах. Вместе с тем, законом предусмотрено освоение образовательных программ всех уровней общего образования в форме семейного образования, среднего общего образования – также в форме самообразования, которые являются формами обучения вне образовательных организаций. В связи с этим, как представляется, общая норма должна предусматривать не итоговую, а государственную (итоговую) аттестацию как обязательное завершение освоения программ основного общего и среднего общего образования. |
| 20 | Статья 84, часть 2 | 2. Общее образование лиц с ограниченными возможностями здоровья осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобра- | В абзаце втором части 2 статьи 83 слова «проведение групповых и индивидуальных коррекционных за- | 2. Общее образование лиц с ограниченными возможностями здоровья осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобра- | Дети с ОВЗ, наряду с инвалидами, могут нуждаться в обучении в условиях малых групп, а также в обучении на дому полностью или частично (или сочетании этих подходов, при воз- |

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
| | <p>зовательных программ, в которых созданы специальные условия для получения образования указанными лицами, а также в специальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ коррекционной направленности.</p> <p>Под специальными условиями для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в настоящем Федеральном законе понимаются условия обучения, воспитания и развития таких обучающихся, включающие в себя использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания, специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего обучающимся необходимую техни-</p> | <p>ятий и» заменить словами: «проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий, организация обучения в малых группах, использование элементов обучения на дому и дистанционных образовательных технологий, а также».</p> <p>Дополнить часть 2 статьи 83 абзацем следующего содержания:</p> <p>«Общее образование лиц с ограниченными возможностями здоровья может также осуществляться вне образовательной организации, в формах семейного образования или са-</p> | <p>зовательных программ, в которых созданы специальные условия для получения образования указанными лицами, а также в специальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ коррекционной направленности.</p> <p>Под специальными условиями для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья в настоящем Федеральном законе понимаются условия обучения, воспитания и развития таких обучающихся, включающие в себя использование специальных образовательных программ и методов обучения и воспитания, специальных учебников, учебных пособий и дидактических материалов, технических средств обучения коллективного и индивидуального пользования, предоставление услуг ассистента (помощника), оказывающего обучающимся необходимую техническую</p> | <p>можном использовании в ряде случаев дистанционных образовательных технологий). Практика показывает, что эти подходы чрезвычайно эффективны при обучении детей с ОВЗ, сочетая преимущества инклюзивного подхода с учетом особых образовательных потребностей данной категории детей.</p> <p>В текущей редакции ст. 83 может читаться как исключаящая детей с ОВЗ из области действия общего права на выбор формы обучения и формы образования родителями несовершеннолетнего обучающегося, что является дискриминацией. Необходимо прямо предусмотреть, что дети этой категории также могут, по выбору родителей, обучаться в форме семейного образования или самообразования. Обеспечение прав детей с ОВЗ на образование должно осуществляться путем расширения спектра доступных им и их семьям возможностей, предоставления</p> |
|--|--|---|---|---|

| | | | | | |
|----|-----------------|--|--|---|---|
| | | <p>ческую помощь, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий и другие условия, без которых невозможно (затруднено) освоение образовательных программ лицами с ограниченными возможностями здоровья.</p> | <p>мообразования».</p> | <p>помощь, проведение групповых и индивидуальных коррекционных занятий, организация обучения в малых группах, использование элементов обучения на дому и дистанционных образовательных технологий, а также другие условия, без которых невозможно (затруднено) освоение образовательных программ лицами с ограниченными возможностями здоровья.</p> <p>Общее образование лиц с ограниченными возможностями здоровья может также осуществляться вне образовательной организации, в формах семейного образования или самообразования.</p> | <p>родителям права выбора возможностей из этого спектра и их различного сочетания с учетом рекомендаций специалистов, а не сужением круга доступных им возможностей. Данные современной теории развития и нейрофизиологии говорят, что обучение ребенка с ОВЗ, его интеллектуальное и социальное развитие более эффективно и здоровьесберегающим образом осуществляются на дому (при обеспечении для него доступности активной социализации различными способами)</p> |
| 21 | Ст. 95, часть 2 | <p>2. Лицензированию подлежит образовательная деятельность образовательных организаций, научных организаций или иных организаций, осуществляющих обучение, а также индивидуальных предпринимателей.</p> | <p>Дополнить часть 2 статьи 95 абзацем следующего содержания:</p> <p>«Не подлежит лицензированию образователь-</p> | <p>2. Лицензированию подлежит образовательная деятельность образовательных организаций, научных организаций или иных организаций, осуществляющих обучение, а также индивидуальных предпринимателей.</p> | <p>В соответствии со ст. 48 п. 2 действующего Закона РФ «Об образовании» индивидуальная трудовая педагогическая деятельность не лицензируется. Законопроект не предусматривает такого исключения, вместо</p> |

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| | | | <p>ная деятельность индивидуальных предпринимателей, осуществляемая в форме индивидуальной трудовой педагогической деятельности, а также образовательная деятельность в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и иных видов обучения, не сопровождающихся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании».</p> | <p>Не подлежит лицензированию образовательная деятельность индивидуальных предпринимателей, осуществляемая в форме индивидуальной трудовой педагогической деятельности, а также образовательная деятельность в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и иных видов обучения, не сопровождающихся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании.</p> | <p>этого прямо указывая на обязательность лицензирования всех видов образовательной деятельности, если это не оговорено особо, прямо перечисляя индивидуальный предпринимателей среди субъектов образовательной деятельности, деятельность которых подлежит лицензированию.</p> <p>Однако обязательность лицензирования индивидуальной трудовой педагогической деятельности не отвечает интересам обучающихся и их семей. Лицензирование возлагает дополнительные требования, связано с несением дополнительных расходов. Лицензирование деятельности частных репетиторов, работающих в индивидуальном порядке, таким образом, приведет к увеличению стоимости их услуг. Такое лицензирование не является необходимым, не требуется исходя из интересов общества и государства.</p> |
|--|--|--|---|--|---|

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | <p>Поскольку законопроект предусматривает обязательность лицензирования всех видов образовательной деятельности, если иное не оговорено законом, необходимо также внесение специальной оговорки, исключающей требование лицензирования разовых занятий, семинаров и иных видов обучения, не сопровождающихся аттестацией, выдачей документов об образовании. Такие разовые занятия и курсы занятий часто проводятся однократно, необходимость лицензирования деятельности по их проведению (в связи с практикой лицензирования образовательной деятельности по конкретным программам) приведет к неоправданным организационным затратам, избыточной и неоправданной нагрузке лицензирующих органов. В связи с этим, исходя из интересов семьи и гражданского общества, эти виды образовательной деятельности целесообразно</p> |
|--|--|--|--|--|--|

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| | | | | | исключить из числа подлежащих лицензированию. |
|--|--|--|--|--|---|

**Таблица поправок к проекту Федерального закона
 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации
 в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»²**

| № п/п | Место внесения поправки | Текст законопроекта, к которому предлагается поправка | Содержание поправки | Новая редакция текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки | Обоснование поправки |
|-------|-------------------------|---|---|---|---|
| 1 | Статья 60, пункт 4, | <p>4) в подпункте 2 пункта 1 статьи 219:</p> <p>а) в абзацах первом и втором слова "в образовательных учреждениях" заменить словами "в образовательных организациях";</p> <p>б) в абзаце третьем слова "при наличии у образовательного учреждения соответствующей лицензии или иного документа, который подтверждает статус учебного заведения" заменить словами "при наличии у образовательной организации лицензии на осуществление образователь-</p> | <p>Пункт 4 статьи 60 изложить в следующей редакции:</p> <p>«4) в подпункте 2 пункта 1 статьи 219:</p> <p>а) в абзацах первом и втором слова "по очной форме обучения в образовательных учреждениях" исключить;</p> <p>б) абзац третий изложить в редакции</p> | <p>4) в подпункте 2 пункта 1 статьи 219:</p> <p>а) в абзацах первом и втором слова "по очной форме обучения в образовательных учреждениях" исключить;</p> <p>б) абзац третий изложить в редакции "При обучении в очной форме в образовательных организациях указанный социальный налоговый вычет предоставляется при наличии у образовательной организации лицензии на осуществление образовательной деятельности, а</p> | <p>Предлагаемые изменения направлены на устранение дискриминации по форме обучения при предоставлении социальных налоговых вычетов (в связи с расходами на образование детей).</p> <p>Поскольку расходы на обучение ребенка в семейной форме, а также в иных формах, имеют равную социальную значимость с расходами на обучение в очной форме в образовательной организации, на них также должны предостав-</p> |

² Версия, опубликованная на сайте Минобрнауки РФ: <http://mon.gov.ru/files/materials/7786/11.12.30-izmen.pdf>

| | | | | | |
|--|--|---|---|--|---|
| | | <p>ной деятельности";</p> <p>в) в абзаце четвертом слова "в учебном заведении" заменить словами "в образовательной организации";</p> <p>г) в абзаце шестом слова "в образовательных учреждениях" заменить словами "в образовательных организациях";</p> | <p>“При обучении в очной форме в образовательных организациях указанный социальный налоговый вычет предоставляется при наличии у образовательной организации лицензии на осуществление образовательной деятельности, а также предоставления налогоплательщиком документов, подтверждающих его фактические расходы за обучение”;</p> <p>в) абзац четвертый изложить в редакции: “При обучении в образовательных организациях, социальный налоговый вычет предоставляется за весь период обучения в них указанных лиц, включая академиче-</p> | <p>также предоставления налогоплательщиком документов, подтверждающих его фактические расходы за обучение”;</p> <p>в) абзац четвертый изложить в редакции: “При обучении в образовательных организациях, социальный налоговый вычет предоставляется за весь период обучения в них указанных лиц, включая академический отпуск, оформленный в установленном порядке в процессе обучения”;</p> <p>г) в абзаце шестом слова "по очной форме обучения в образовательных учреждениях" исключить;</p> | <p>ляться соответствующие налоговые вычеты.</p> |
|--|--|---|---|--|---|

| | | | | | |
|---|---------------------|---|--|--|---|
| | | | <p>ский отпуск, оформленный в установленном порядке в процессе обучения”;</p> <p>г) в абзаце шестом слова "почной форме обучения в образовательных учреждениях" исключить;»</p> | | |
| 2 | Статья 67, пункт 2 | <p>2) в статье 5.57:</p> <p>а) в наименовании слова "и воспитанников" исключить;</p> <p>б) в части 2 слова "и воспитанников" исключить;</p> | <p>Изложить в редакции:</p> <p>«2) в статье 5.57:</p> <p>а) в наименовании слова "и воспитанников" исключить;</p> <p>б) в части 2 слова "и воспитанников" заменить словами «и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;»</p> | <p>2) в статье 5.57:</p> <p>а) в наименовании слова "и воспитанников" исключить;</p> <p>б) в части 2 слова "и воспитанников" заменить словами “и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся”;</p> | См. выше к ст. 28 ч. 6 проекта Федерального закона «Об образовании в РФ». |
| 3 | Статья 75, пункт 1. | 1) пункт 11 части 1 статьи 15 изложить в следующей редак- | Слова «в муниципальных обра- | 1) пункт 11 части 1 статьи 15 изложить в следующей редакции: | См. выше к ст. 10, части 1, пункту 1 проекта Федерального |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|--------------------------------------|
| | | <p>ции:</p> <p>"11) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в образовательных организациях субъекта Российской Федерации) на территории муниципального района; обеспечение присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в ка-</p> | <p>зовательных организациях» после слов «по основным общеобразовательным программам» исключить.</p> <p>После слов «(за исключением предоставления дополнительного образования детям в образовательных организациях субъекта Российской Федерации) на территории муниципального района;» дополнить словами: «обеспечение доступности всем детям, проживающим и (или) получающим образование на территории муниципального района всех форм образования и форм обучения, предусмотренных зако-</p> | <p>"11) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в образовательных организациях субъекта Российской Федерации) на территории муниципального района; обеспечение доступности всем детям, проживающим и (или) получающим образование на территории муниципального района всех форм образования и форм обучения, предусмотренных законом; обеспечение присмотра и ухода за детьми, содержания де-</p> | <p>закона «Об образовании в РФ».</p> |
|--|--|---|---|---|--------------------------------------|

| | | | | | |
|---|-----------------------|--|--|---|--|
| | | никулярное время;"; | ном;». | тей в муниципальных образова- тельных организациях, а также организация отдыха детей в ка- никулярное время;"; | |
| 4 | Статья 75, пункт 3 | <p>3) пункт 13 части 1 статьи 16 изложить в следующей редак- ции:</p> <p>"13) организация предостав- ления общедоступного и бес- платного дошкольного, началь- ного общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразователь- ным программам, за исключени- ем полномочий по финансовому обеспечению реализации основ- ных общеобразовательных про- грамм в соответствии с феде- ральными государственными об- разовательными стандартами; организация предоставления до- полнительного образования де- тям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в образовательных орга- низациях субъекта Российской Федерации) на территории го-</p> | <p>После слов «(за исключением предоставления до- полнительного обра- зования детям в об- разовательных орга- низациях субъекта Российской Федера- ции) на территории городского округа;» дополнить словами: «обеспечение дос- тупности всем детям, проживающим и (или) получающим образование на тер- ритории городского округа всех форм образования и форм обучения, преду- смотренных зако- ном;».</p> | <p>3) пункт 13 части 1 статьи 16 изложить в следующей редакции:</p> <p>"13) организация предоставле- ния общедоступного и бесплатно- го дошкольного, начального об- щего, основного общего, средне- го общего образования по основ- ным общеобразовательным про- граммам, за исключением пол- номочий по финансовому обес- печению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образова- тельными стандартами; органи- зация предоставления дополни- тельного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в образовательных органи- зациях субъекта Российской Фе- дерации) на территории город- ского округа; обеспечение дос- тупности всем детям, прожи-</p> | <p>См. выше к ст. 10, части 1, пункту 1 проекта Федерального закона «Об образовании в РФ».</p> |

| | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|
| | | <p>родского округа; обеспечение присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;"</p> | | <p>вающим и (или) получающим образование на территории городского округа всех форм образования и форм обучения, предусмотренных законом; обеспечение присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время;"</p> | |
|--|--|---|--|---|--|

**МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«ЗА ПРАВА СЕМЬИ»**

198260, Санкт-Петербург, а/я 16
+7(931) 242-60-12
profamilia.ru@gmail.com

02 февраля 2012 г.

№ ПО-12-003-001

Министру образования РФ

Фурсенко А. А.

ул.Тверская, д.11, г.Москва, ГСП-3, 125993

КОПИИ

Президенту Российской Федерации Медведеву Д. А.

ул. Ильинка, д. 23 103132, Москва, Россия

Председателю Правительства РФ Путину В. В.

103274 Москва, Краснопресненская наб., д. 2, стр. 2

Комитет Государственной Думы РФ по образованию

103265, г.Москва, ул.Охотный ряд, дом 1

**Комитет ГД по гражданскому, уголовному,
арбитражному и процессуальному законодательству**

103265, г.Москва, ул.Охотный ряд, дом 1

Комитет ГД по конституционному законодательству

и государственному строительству

103265, г.Москва, ул.Охотный ряд, дом 1

Комитет Государственной Думы РФ по вопросам семьи, женщин и детей

103265, г.Москва, ул.Охотный ряд, дом 1

Общественная Палата Российской Федерации

Комиссия по повышению качества образования

и социализации подрастающего поколения

125993, г. Москва, ГСП-3, Миусская пл., д. 7, стр. 1.

Общественная Палата Российской Федерации

членам Общественной Палаты РФ

Альтшулеру Б. Л., Духаниной Л. Н., Рачевскому Е. Л, Ряховскому С. В.

125993, г. Москва, ГСП-3, Миусская пл., д. 7, стр. 1.

Конституционный Суд РФ

190000, Санкт-Петербург, Сенатская площадь, дом 1

**Законопроект «Об образовании в РФ» нарушает конституционные права граждан,
снижая уровень конституционных гарантий права на образование**

Уважаемый Андрей Александрович!

С 2010 года идет работа возглавляемого Вами Министерства и общественности над проектом Федерального закона «Об образовании в РФ». На заседании коллегии Министерства 27.12.2011 года Вы указали, что законопроект скоро будет внесен в Государственную Думу РФ. Много говорилось и о том, что при доработке законопроекта были учтены предложения общественности и экспертов.

К сожалению, не были в должной мере учтены при доработке закона имеющие большое значение рекомендации тематического круглого стола «Альтернативные формы общего среднего образования в России: практика, проблемы, пути регулирования», проведенного 15 апреля 2011 г. в Общественной Палате Российской Федерации. Это уникальное мероприятие собрало большинство российских экспертов, имеющих практический опыт работы с такими формами получения общего образования, как семейное образование, экстернат, самообразование. Рекомендации круглого стола – это воплощенный итог многолетней работы собравшихся экспертов в этой сфере. Предложения, вошедшие в эти рекомендации, получали широкую поддержку общественности в течение всего общественного обсуждения законопроекта. **Тот факт, что они не были в должной мере учтены, ставит серьезный вопрос о качестве проводящегося общественного обсуждения и о том, насколько оно соответствует своим целям.**

Текущая версия законопроекта имеет **целый ряд существенных недоработок. Она не учитывает интересы значительного числа детей и даже снижает уровень конституционных гарантий их права на образование.** Все эти недостатки были бы устранены, если бы упомянутые экспертные рекомендации были учтены.

Мы настоятельно просим обратить внимание на следующие наиболее важные недоработки законопроекта:

1. Снижение уровня конституционных гарантий права детей на образование в результате терминологических изменений. В соответствии со ст. 43 ч. 5 Конституции РФ, *«Российская Федерация ... поддерживает различные формы образования и самообразования».* Действующее законодательство (ст. 10 п. 1 Закона РФ «Об образовании» относит к формам образования очную, очно-заочную (вечернюю), самообразование, экстернат и семейное образование. В соответствии с обязывающим решением Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П, абз. 2 п. 5 мотивировочной части) *«на государство возлагается конституционная обязанность гарантировать всем детям доступность различных форм образования, его бесплатность в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях».* Таким образом, в рамках действующего законодательства, обеспечение доступности всех форм получения образования, включая семейное образование, включается в объем конституционных обязанностей государства. Законопроект изменяет терминологию (ст. 16), относя семейное образование и другие формы к «формам обучения» и сохраняя лишь две «формы получения образования» - в образовательной организации и вне такой организации. Это необоснованно снижает уровень конституционных гарантий в отношении доступности различных форм получения образования, сужая перечень форм образования, поддерживаемых государством. Мы считаем, что эта ситуация должна быть исправлена.

Законопроект не относит к обязанностям органов местного самоуправления обеспечение гарантий доступности всех форм образования и обучения для всех детей. Как показывает практика, такая ситуация приводит к несоблюдению конституционной обязанности обеспечить доступ ко всем формам образования для всех детей.

2. Правовая неопределенность ситуации лиц, обучающихся в формах семейного образования и самообразования в отношении итоговых аттестаций. В соответствии со ст. 59 ч. 1, ст. 66 ч. 5, ст. 71 ч. 7, ст. 72 ч. 4, освоение программ основного общего, среднего общего, среднего и высшего профессионального образования завершается итоговой аттестацией. Между тем, лица, осваивающие образовательные программы в форме семейного образования и самообразования, в соответствии со ст. 35 ч. 3 законопроекта вправе пройти экстерном промежуточную и государственную (итоговую) аттестацию, но не итоговую аттестацию. Права на прохождение этими лицами итоговой аттестации экстерном ст. 35 ч. 3 законопроекта не предусматривает, что создает серьезную правовую неопределенность. Следует отметить, что в соответствии со ст. 16 чч. 1-3, семейное образование и самообразование осуществляются вне образовательных организаций, в то время как, согласно ст. 59 ч. 1 итоговая аттестация осуществляется «в порядке и форме, установленными организацией, осуществляющей образовательную деятельность». На наш взгляд, все это усугубляет правовую неопределенность, создавая серьезные потенциальные проблемы для семей, выбравших семейное образование или самообразование для своих детей. Такая ситуация правовой неопределенности не отвечает принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка, и это необходимо исправить.

Обращаем Ваше внимание на то, что в рекомендациях круглого стола, прошедшего 15.04.2011 в Общественной Палате РФ, указывалось на необходимость такого регулирования освоения общеобразовательных программ в формах семейного образования и самообразования, при котором обязательными были бы лишь аттестации по окончании освоения общеобразовательных программ соответствующего уровня, причем в случае основного общего и среднего общего образования обучающиеся должны в обязательном порядке проходить лишь государственную (итоговую) аттестацию, а не какую-либо дополнительную «итоговую аттестацию» в образовательной организации. На данный момент законопроект создает условия для «удвоения» итоговых аттестаций, что не отвечает интересам детей и поведет к избыточному расходованию бюджетных средств.

3. Недостаточная поддержка семейного образования. В соответствии с Конституцией РФ государство обязано не просто разрешать, но и поддерживать различные формы образования. Между тем, сегодня гарантии финансового обеспечения образовательного процесса касаются лишь получения образования в образовательных организациях и, вопреки рекомендациям экспертов, эта ситуация сохранена в законопроекте. Мы убеждены, что поскольку требования федеральных государственных образовательных стандартов распространяются на все формы обучения, они должны получать и равную финансовую поддержку со стороны государства. Как и другие родители, родители, выбирающие семейное образование, платят налоги. Без финансовой поддержки семейного образования со стороны государства они оказываются в ситуации дискриминации, будучи вынуждены нести двойное бремя расходов – участвуя в обеспечении государственных гарантий права на образование посредством уплаты налогов и, одновременно, полностью покрывая расходы на обучение своих детей. До 2004 года федеральное законодательство (ст. 40 п. 8 Закона РФ «Об образовании») содержало норму о выплате таким родителям компенса-

ции. Устранение этой нормы в 2004 году привело к серьезной несправедливости и дискриминации в отношении таких семей. Лишь в небольшом количестве регионов родители получают компенсации при семейном образовании детей. Эту несправедливость необходимо устранить, возвратив норму о компенсации в федеральный закон.

Дополнительно хотим обратить внимание, на то, что **законопроект не вполне последовательно относится к правам родителей обучающихся**. Предусматривая их, он не предусматривает соответствующих обязанностей образовательных организаций по их соблюдению, санкций за их нарушение.

Нами были разработаны поправки, позволяющие решить указанные проблемы законопроекта. Просим Вас дать указание учесть эти поправки в тексте законопроекта до его внесения в Государственную Думу РФ, взяв этот вопрос на личный контроль. Будучи связан с обеспечением интересов российских детей, он имеет, на наш взгляд, приоритетное значение.

Это обращение направляется по поручению и с согласия следующих экспертов и представителей общественных объединений:

1. **Артемьева Альбина Владимировна** – педагог, Муниципальное бюджетное учреждение "Центр молодежных инициатив" (Москва)
2. **Бим-Бад Борис Михайлович** – Академик Российской академии образования, доктор педагогических наук, профессор.
3. **Бондаренко Анастасия Юрьевна** – кандидат педагогических наук, ведущий специалист Государственного института русского языка им. А.С. Пушкина, выпускающий редактор журнала "Русский язык за рубежом", модератор отрасли "Образование" в "Национальной деловой сети"
4. **Быкова Майя Григорьевна** – клиника "СМ-доктор", психотерапевт, профессор, доктор психологических наук.
5. **Геда Наталья Александровна** – председатель Санкт-Петербургского РОУ «Клуб «Домашнее образование в Санкт-Петербурге»
6. **Гин Анатолий Александрович** – Вице-президент Международной Ассоциации ТРИЗ по вопросам образования, руководитель международной общественной лаборатории «Образование для новой эры»
7. **Жаркова Валерия Александровна** – Президент благотворительного фонда помощи семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации "Единение"
8. **Искварина Нина Валентиновна** – член Правления Санкт-Петербургского РОУ «Социальная сеть «Учимся дома»
9. **Ковалева Татьяна Михайловна** – доктор педагогических наук, профессор кафедры педагогики Московского педагогического государственного университета, руководитель магистратуры "Тьюторство в сфере образования", ведущий научный сотрудник ИТИП РАО, заведующий кафедрой Тьюторского сопровождения образовательной деятельности (ТСОД) Московского института открытого образования.

10. **Лебедь Ольга Леонидовна** – кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии семьи и демографии социологического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова
11. **Лукоянова Ольга Викторовна** – Председатель правления и директор Региональной Благотворительной Общественной Организации "Центр Родительской Культуры "Светлица", помощник руководителя Сектора по вопросам семьи Санкт-Петербургской епархии, многодетная приемная мама.
12. **Меньшикова Анна Владимировна** – директор Государственного бюджетного общеобразовательного учреждения средняя общеобразовательная школа №277 Кировского района Санкт-Петербурга, заслуженный учитель Российской Федерации, награждена нагрудным знаком Правительства Санкт-Петербурга "За гуманизацию школ Санкт-Петербурга", призер Всероссийского конкурса "Лучший директор школы РФ"
13. **Мошкова Ирина Николаевна** - Генеральный директор Автономной некоммерческой организации «Психологическая служба «Семейное благо», кандидат психологических наук, преподаватель Сретенской Духовной Семинарии
14. **Негрусак Людмила Леонидовна** – заместитель директора Благотворительного Фонда «Детская Улыбка», член Социального пресс клуба в Санкт-Петербурге, многодетная приемная мама (работает с приемными и многодетными семьями 8 лет)
15. **Новоселова Татьяна Васильевна** – председатель Региональной общественной организации «Московский городской родительский комитет»
16. **Ожегова Марина Эдуардовна** – заместитель главного редактора журнала «Многодетная семья», многодетная мама с 13-летним опытом семейного образования
17. **Парфентьев Павел Александрович** – председатель Межрегиональной общественной организации «За права семьи».
18. **Персианова Ольга Станиславовна** – специалист по работе с инвалидами, РОО ПРИ "Катюша" (г.Москва)
19. **Погорелов Станислав Тимофеевич** – Кандидат педагогических наук, советник Правящего Архиерея Екатеринбургской епархии по вопросам образования и науки, профессор кафедры эстетического воспитания Уральского государственного педагогического университета
20. **Понякина Марина Анатольевна** – сопредседатель Ассоциации в защиту семьи, родителей и детей «Россия. Семья. Дети».
21. **Потапова Марина Вячеславовна** – педагог, руководитель клуба "Автодидакт", Муниципальное бюджетное учреждение "Центр молодежных инициатив" (Москва)
22. **Самойлова Алла Александровна** – Депутат Муниципального Совета МО МО Академическое, член правления Региональной Благотворительной Общественной Организации "Центр Родительской Культуры "Светлица", руководитель проекта "Петербургские МНОГОдетки", многодетная приемная мама.
23. **Соколова Мария Васильевна** – кандидат искусствоведения, старший преподаватель кафедры всеобщей истории искусств Исторического факультета Московского Государственного Университета

24. **Ткаченко Руслан Анатольевич** – председатель Региональной общественной организации «Объединенный родительский комитет Московской области»
25. **Толоконникова Татьяна Валерьевна** – руководитель Центра семейного образования (г. Подольск)
26. **Храновский Евгений Валерьевич** – председатель Международной ассоциации «Родители-Планеты.РФ», председатель оргкомитета семейной Интернет-Олимпиады «3D»
27. **Чапковский Игорь Моисеевич** – директор Некоммерческой организации поддержки семейного образования «Свободное развитие»
28. **Шнайдер Галина Валерьевна** – координатор Общественного движения "Московские Родители"
29. **Штраус Валерий Гершенович** – руководитель АНО «Центр поддержки семейного образования "Домашняя школа"»
30. **Эйгель Любовь Исааковна** – исполнительный директор Региональной общественной организации инвалидов «Здоровье человека» (К нашей организации -детскому медицинскому центру прикреплены 124 ребенка инвалида, в основном по соматическим заболеваниям (астма, сердечные нарушения, диабет, физические пороки). Для них единственно возможный способ получения образования - обучение в семье).
31. **Яновская Алиса Сергеевна** - координатор движения "Дети Планеты"

С уважением,

от имени и по поручению вышепоименованных экспертов и представителей общественных объединений,



Парфентьев Павел Александрович,

Председатель Межрегиональной общественной организации «За права семьи»

ПРИЛОЖЕНИЕ: Таблица поправок к проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (к версии 3.0.3), к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (22 л.).