

Сознание права развивает сознание долга.

В. Гюго



Глава 11. Особенности реализации некоторых видов образовательных программ и получения образования отдельными категориями обучающихся

Важным направлением образовательной деятельности является работа с одаренными детьми. Одаренными считаются дети, уровень интеллектуального или творческого развития которых превосходит уровень большинства, сверстников. Такой ребенок может проявлять выдающиеся способности в математике, физике, истории, рисовании, музыке и т.д.

Важной проблемой является выявление одаренных детей. В зарубежных государствах, прежде всего в США, для этого применяется коэффициент интеллекта IQ, однако данная технология не может быть признана бесспорной и универсальной.

Критериями одаренности следует считать:

- 1) высокий уровень интеллектуального развития;
- 2) высокий уровень творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности;
- 3) высокий уровень в техническом и художественном творчестве;
- 4) высокий уровень в физической культуре и спорте.

Одаренный ребенок, как правило, демонстрирует выдающиеся способности в одной из вышеуказанных сфер.

Государство должно выявлять одаренных детей и оказывать им поддержку в получении образования.

В качестве способов выявления одаренных детей Закон называет следующие:

- 1) олимпиады и иные интеллектуальные и (или) творческие конкурсы;
- 2) физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия.

Участие в олимпиадах и конкурсах осуществляется на добровольной основе.

Призерам олимпиад и конкурсов могут предоставляться преимущества при поступлении в высшие учебные заведения, в этом случае плата за участие в таких олимпиадах и конкурсах не взимается.

Отсюда следует, что в иных случаях возможно взимание платы за участие детей в олимпиадах и творческих конкурсах, что представляется не вполне оправданным, но вытекает из общего курса государственной политики в сфере образования.

В то же время для лиц, показавших выдающиеся способности, предусмотрены денежные поощрения, порядок выплаты которых устанавливается Правительством РФ, а также органами местной власти.

Комментируемая глава устанавливает порядок реализации права на образование иностранцами, желающими обучаться в России. Получение среднего общего образования для иностранцев является бесплатным.

Образовательное учреждение, пригласившее иностранного гражданина в Российскую Федерацию в целях обучения, гарантирует иностранному гражданину возможность получения образования в данном образовательном учреждении, содействует его своевременной регистрации по месту пребывания, а также обеспечивает его выезд из Российской Федерации по завершении или прекращении обучения.

Иностранные граждане, являющиеся соотечественниками, имеют право на получение среднего профессионального, высшего образования и дополнительного профессионального образования наравне с гражданами РФ при условии соблюдения ими требований, предусмотренных Федеральным законом от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом".

Соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Соотечественниками за рубежом являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации.

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.

Nota bene!!!

Данная глава говорит об особенностях организации обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов. В соответствии с Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (ред. от 20.07.2012), инвалид - лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. Ограничение жизнедеятельности - полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

В зависимости от степени расстройства функций организма и ограничения жизнедеятельности лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория "ребенок-инвалид", которая подтверждается федеральным учреждением медико-социальной экспертизы. При обучении инвалидов им бесплатно предоставляются специальные учебники и учебные пособия, иная учебная литература, а также услуги сурдопереводчиков.

Лица, осужденные к лишению свободы, также не лишены конституционного права на образование. Так как основное общее образование в Российской Федерации является обязательным, то для лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, и не имеющих такого образования, государство обеспечивает условия для его получения. Если такие лица уже достигли возраста 30 лет, образование они получают на добровольной основе.

В этой же главе оговариваются условия получения образования в исправительных учреждениях. И, что важно, отношение осужденных к получению начального профессионального образования и профессиональной подготовки учитывается при определении степени их исправления.

В Российской Федерации предусмотрено существование учебных заведений, которые готовят **кадры для Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, иных структур, занимающихся обеспечением безопасности и правопорядка.** Обучение в таких учебных заведениях отличается, во-первых, наличием в программах обучения специальных дисциплин, во-вторых, возможным особым статусом обучаемых, которые могут быть не только студентами, но и адъюнктами, слушателями и курсантами. Слушателями, как правило, являются офицеры, а курсантами - военнослужащие, не имеющие офицерского звания.

Управление данными учебными заведениями, разработка примерных программ обучения, определение правил приема и отчисления обучающихся осуществляется соответствующими федеральными структурами, для которых готовят кадры данные учебные заведения. Например, Инструкция об условиях и порядке приема граждан Российской Федерации в образовательные учреждения ФСБ России утверждена Приказом ФСБ РФ от 08.07.2010 N 335.

Так как образовательные программы указанных учебных заведений могут содержать государственную тайну, государственная аккредитация учебных заведений имеет свои особенности. Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Федеральной службы охраны Российской Федерации, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, утверждено Постановлением Правительства РФ от 18.05.2009 N 414 (ред. от 21.03.2011).

Получение медицинского и фармацевтического образования имеет свои особенности, которые определяются следующими факторами:

- 1) от квалификации медицинских работников зависят жизнь и здоровье людей;
- 2) медицинская и фармацевтическая деятельность требуют тесной связи теории с практикой, постоянного совершенствования практических навыков;
- 3) процесс совершенствования способов лечения и создания новых лекарственных препаратов требует постоянной переподготовки медицинских и фармацевтических работников.

После окончания учебного заведения высшего профессионального образования врачи продолжают обучение в системе послевузовского профессионального образования: в ординатуре и интернатуре. Подготовка по программам ординатуры обеспечивает приобретение специалистами знаний, умений и навыков, необходимых для осуществления профессиональной деятельности по определенной медицинской специальности или фармацевтической специальности, а также приобретение квалификации, позволяющей занимать должности медицинских работников и фармацевтических работников по определенной медицинской или фармацевтической специальности.

Положение о клинической ординатуре утверждено Приказом Министерства здравоохранения 17.02.1993 N 23.

Основной задачей обучения врачей в клинической ординатуре является подготовка высококвалифицированных специалистов для самостоятельной работы в органах и учреждениях здравоохранения или в порядке частной практики.

Прием врачей в клиническую ординатуру осуществляется по конкурсу.

Подготовка по программам интернатуры обеспечивает приобретение специалистом необходимого уровня знаний, умений и навыков, а также квалификации, позволяющей занимать должности медицинских работников и фармацевтических работников. Продолжительность обучения в интернатуре не может превышать один год.

Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (ред. от 25.06.2012) устанавливает, что с 1 сентября 2017 года послевузовское медицинское и фармацевтическое образование может быть получено в ординатуре, аспирантуре и докторантуре.

Обучение одаренных в области культуры и искусства лиц также имеет свои особенности. В том числе для лиц, обладающих творческими способностями, предусмотрена возможность обучения по интегрированным образовательным программам. В соответствии с Приказом Минкультуры России от 26.04.2012 N 400 "Об утверждении Порядка отбора граждан для приема в образовательные учреждения среднего профессионального образования в целях обучения по интегрированным образовательным программам среднего профессионального образования в области искусств на базе начального общего образования", отбор для обучения на таких программах производится в форме исполнения программы, просмотров, показов, письменных или устных ответов. Формы и этапы отбора устанавливаются учреждением самостоятельно, с учетом примерной образовательной программы. Учреждение также само устанавливает требования к уровню творческих способностей и физическим качествам поступающих и систему оценок, применяемую при проведении отбора.

После окончания высшего учебного заведения для лиц творческих специальностей предусмотрена возможность ассистентуры-стажировки.

Ассистентура-стажировка представляет собой новую форму послевузовской подготовки кадров по творческим специальностям в сфере культуры и искусства.

Положение о получении послевузовского профессионального образования в форме ассистентуры-стажировки утверждено Приказом Минкультуры РФ от 13.12.2011 N 1133.

Основной задачей получения послевузовского профессионального образования в форме ассистентуры-стажировки является совершенствование творческо-исполнительских и педагогических навыков лиц, имеющих высшее профессиональное образование, подтвержденное дипломом специалиста или дипломом магистра. Прием в образовательные учреждения для обучения в форме ассистентуры-стажировки осуществляется на конкурсной основе. Перечень направлений подготовки (специальностей) послевузовского профессионального образования для обучающихся в форме ассистентуры-стажировки утвержден Приказом Минобрнауки РФ от 22.02.2012 N 127.

Образование в области физической культуры и спорта предполагает реализацию дополнительных образовательных программ: общеразвивающих и предпрофессиональных. В соответствии с Приказом Минобрнауки России от 26.06.2012 N 504 "Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного образования детей", среди государственных и муниципальных образовательных учреждений дополнительного образования детей к спортивной сфере относятся:

детско-юношеские спортивные школы;

специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва;

детско-юношеские спортивно-адаптивные школы;

специализированные адаптивные детско-юношеские спортивные школы;
адаптивные детско-юношеские клубы физической подготовки.

Комментируемая статья предусматривает также интегрированные образовательные программы в области физической культуры и спорта.

Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (ред. от 28.07.2012) устанавливает, что в Российской Федерации по каждому виду спорта (за исключением военно-прикладных, служебно-прикладных и национальных видов спорта), внесенному во Всероссийский реестр видов спорта, устанавливаются федеральные стандарты спортивной подготовки, обязательные при разработке и реализации программ спортивной подготовки.

Федеральные стандарты спортивной подготовки предназначены для обеспечения:

- 1) единства основных требований к спортивной подготовке на всей территории Российской Федерации;
- 2) планомерности осуществления спортивной подготовки на всей территории Российской Федерации;
- 3) подготовки спортсменов высокого класса для спортивных сборных команд, в том числе спортивных сборных команд Российской Федерации.

Федеральные стандарты спортивной подготовки включают в себя:

- 1) требования к структуре и содержанию программ спортивной подготовки, в том числе к освоению их теоретических и практических разделов применительно к каждому этапу спортивной подготовки;
- 2) нормативы физической подготовки и иные спортивные нормативы с учетом возраста, пола лиц, проходящих спортивную подготовку, особенностей вида спорта (спортивных дисциплин);
- 3) требования к участию лиц, проходящих спортивную подготовку, и лиц, ее осуществляющих, в спортивных соревнованиях, предусмотренных в соответствии с реализуемой программой спортивной подготовки;
- 4) требования к результатам реализации программ спортивной подготовки на каждом из этапов спортивной подготовки;
- 5) особенности осуществления спортивной подготовки по отдельным спортивным дисциплинам соответствующего вида спорта;
- 6) требования к условиям реализации программ спортивной подготовки, в том числе кадрам, материально-технической базе и инфраструктуре организаций, осуществляющих спортивную подготовку, и иным условиям.

Образовательные учреждения дополнительного образования детей, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта и реализующие программы спортивной подготовки, разработанные на основе федеральных стандартов спортивной подготовки, наряду с указанными программами реализуют дополнительные образовательные программы в области физической культуры и спорта. Федеральные стандарты спортивной подготовки являются обязательными при реализации программ спортивной подготовки организациями, осуществляющими спортивную подготовку.

Подготовка персонала для работы на транспорте имеет свои особенности, которые определяются тем фактом, что транспорт представляет собой источник повышенной опасности. Деятельность работающего на транспорте персонала напрямую связана с возможными угрозами жизни и здоровью людей.

В соответствии с Воздушным кодексом Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ (ред. от 06.12.2011), подготовка специалистов соответствующего уровня согласно перечню должностей авиационного персонала гражданской авиации проводится в образовательных учреждениях, имеющих выданные уполномоченным органом в области гражданской авиации сертификаты. Уполномоченным органом является в данном случае Федеральное агентство воздушного транспорта.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене, является Федеральное агентство железнодорожного транспорта. Уполномоченным органом в сфере водного транспорта является Федеральное агентство морского и речного транспорта.

К образовательным учреждениям, которые осуществляют подготовку специалистов для работы на транспорте, предъявляются особые требования в части обеспеченности учебно-тренировочной базой. Особенности обучения могут определяться уполномоченным федеральным органом.

Овладение духовными ценностями и культурой многонационального народа России предусмотрено Федеральным государственным образовательным стандартом основного общего образования, утвержденным Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. N 1897.

Вызывает определенные споры целесообразность введения в 11 Главу Закона положений о религиозном и теологическом образовании. Многие считают, что это подрывает светский характер Российского государства, закрепленный в Конституции. Но несмотря на светскость нашего государства, в нем существуют религиозные учебные заведения, и было бы неправильно оставить их вне соответствующего правового регулирования. Для образовательных программ, связанных с духовой и религиозной культурой, предусмотрена возможность выбора со стороны родителей, что определяется многоконфессиональным и многонациональным характером Российского государства. Для образовательных организаций, учредителями которых являются религиозные организации допускается включение в программу предметов религиозного цикла. В некоторых случаях законодатель предусмотрел возможность общественной аккредитации в централизованных религиозных организациях в целях признания уровня деятельности образовательной организации и педагогических работников, отвечающего критериям и требованиям, утвержденным соответствующими централизованными религиозными организациями в соответствии с их внутренними установлениями.

Статья 91 Главы 11 устанавливает **нормы функционирования учебных заведений (школ) при зарубежных учреждениях Министерства иностранных дел**. Обучение в таких школах организовано на бесплатной основе для тех граждан РФ, родители которых являются работниками загранучреждений Министерства иностранных дел Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации, военных представительств Министерства обороны Российской Федерации и иных приравненных к ним военных представительств. Необходимость в такого рода школах определяется тем, что многие сотрудники Министерства иностранных дел и Министерства обороны в течение длительного времени живут и работают в зарубежных государствах и должны иметь возможность давать своим детям образование на русском языке и в соответствии с российскими образовательными стандартами. Обучение иных лиц в данных школах возможно на платной основе. Организация материально-технической базы школ за рубежом возлагается на МИД РФ. Программы обучения разрабатываются на основе требований, предъявляемых законодательством РФ. Труд педагогического персонала российских образовательных учреждений за рубежом регулируется в соответствии с российским законодательством, включая Трудовой кодекс РФ.

21 декабря 2012 г.

Глава 12. Управление системой образования. Государственная регламентация образовательной деятельности.

Управление системой образования осуществляет государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти. В основе управления системой образования лежит принцип законности. Законность есть состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на законе. Принцип законности означает, что управление образованием должно осуществляться на основе строгого и неуклонного соблюдения действующего законодательства.

Принцип демократии в управлении образованием подразумевает учет мнений и интересов всех заинтересованных сторон. Демократические основы управления подразумевают, что цель управления - в первую очередь благо общества, а не самого государства и его чиновников. Поэтому принятие управленческих решений, связанных с реформированием системы образования, должно осуществляться с опорой на изучение общественного мнения по данному вопросу. Управление образованием должно осуществляться системно, не отдельными плохо продуманными и не связанными между собой мерами, а в рамках целостной, тщательно разработанной стратегии.

В связи со сложным характером системы образования как управляемого объекта управление образованием осуществляется на нескольких уровнях: федеральном, региональном, местном. Федеральным органом, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, является Министерство образования и науки Российской Федерации.

Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства РФ от 15.05.2010 N 337 (ред. от 04.09.2012). В соответствии с Указом Президента РФ от 04.03.2010 N 271 "Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации" (ред. от 21.05.2012), Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образованию упразднены, их функции переданы Министерству образования и науки РФ.

В Главе 12 говорится о единых требованиях к образовательной деятельности, в том числе к содержанию образовательных программ, что проверяется в процессе лицензирования, аккредитации образовательных учреждений и надзора в области образования.

Лицензирование представляет собой комплекс мероприятий, связанных с предоставлением лицензии, то есть специального разрешения на ведение образовательной деятельности. Процедура лицензирования направлена на установление соответствия условий осуществления образовательного процесса в конкретном учебном заведении тем требованиям, которые устанавливаются Положением о лицензировании образовательной деятельности. Данное Положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 N 174 (ред. от 24.09.2012).

Лицензирование образовательной деятельности организаций осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" с учетом особенностей, установленных Федеральным законом об образовании и Положением о лицензировании образовательной деятельности.

Аккредитация образовательной деятельности представляет собой процесс, в

результате которого выявляется степень соответствия качества представляемых образовательным учреждением образовательных услуг установленным в Российской Федерации стандартам. Если при прохождении аккредитации образовательное учреждение подтвердило качество предоставляемых услуг, оно получает свидетельство о государственной аккредитации.

Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций утверждено Постановлением Правительства РФ от 21.03.2011 N 184 (ред. от 19.07.2012). Государственные образовательные стандарты представляют собой общие требования, определяющие обязательный минимум содержания основных образовательных программ общего образования, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, уровень подготовки выпускников образовательных учреждений, а также основные требования к обеспечению образовательного процесса (в том числе к его материально-техническому, учебно-лабораторному, информационно-методическому, кадровому обеспечению).

Аккредитацию образовательных учреждений осуществляет Государственная инспекция по аттестации учебных заведений России при Минобрнауке России и Управление лицензирования, аккредитации и аттестации Министерства образования и науки РФ. В случае положительных результатов экспертизы Минобрнауке России коллегиально принимает решение о государственной аккредитации высшего учебного заведения (подтверждение, установление или изменение государственного аккредитационного статуса).

Деятельность в сфере образования в силу своей высокой общественной значимости требует контроля со стороны государства. Этот контроль включает в себя две составляющих: контроль соблюдения законодательства об образовании и контроль качества предоставляемых образовательных услуг. Положение о государственном контроле (надзоре) в сфере образования утверждено Постановлением Правительства РФ от 11.03.2011 N 164. Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственный контроль качества образования осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, которая находится в ведении Министерства образования и науки.

Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки утверждено Постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 N 300 (ред. от 24.10.2011). При осуществлении государственного контроля качества образования предметом плановых и внеплановых проверок является соответствие содержания и (или) качества подготовки обучающихся и выпускников организаций требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям. Предметом внеплановых проверок также является выполнение организациями предписаний уполномоченных органов о приведении содержания и (или) качества подготовки обучающихся и выпускников в соответствие с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов или федеральными государственными требованиями.

Сроки и последовательность административных процедур и административных действий уполномоченных органов при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования устанавливаются административными регламентами исполнения государственных функций по осуществлению государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования и государственного контроля качества образования, разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном порядке.

Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области образования утвержден Приказом Минобрнауки России от 02.05.2012 N 367. К проведению мероприятий по контролю привлекаются

аккредитованные эксперты и экспертные организации. Качество образования - это характеристика системы образования, отражающая степень соответствия реальных достигаемых образовательных результатов нормативным требованиям, социальным и личностным ожиданиям. Качество является одним из определяющих критериев развития системы образования, оно свидетельствует об уровне знаний, получаемых обучающимися в том или ином образовательном учреждении.

До принятия данного Закона о педагогической экспертизе в нормативно-правовых актах говорилось только применительно к детским игрушкам и пособиям. В настоящем документе говорится о педагогической экспертизе нормативных актов и проектов нормативных актов, связанных с образованием и воспитанием.

Педагогическая экспертиза представляет собой оценку нормативного акта (проекта нормативного акта) с точки зрения его соответствия интересам обучающихся, их гармоничному развитию. Необходимость ее проведения определяется целесообразностью учета интересов и потребностей обучающихся, развитием объектно-субъектного подхода в образовании. Для реализации на практике комментируемая статья предполагает принятие соответствующего постановления Правительства РФ о педагогической экспертизе и порядке ее проведения.

В ряде государств, в первую очередь в Великобритании и США, вместо государственной аттестации и аккредитации учебных заведений существует их независимая оценка. Ее проводят как рейтинговые агентства, так и профессиональные сообщества. Комментируемая статья предполагает возможность проведения независимой оценки качества образования, причем исключительно на добровольной основе. Порядок проведения такой оценки отдается на усмотрение организации, проводящей оценку.

Статья об общественной аккредитации образовательных учреждений фактически дополняет статью о независимой оценке качества образования. Цель общественной аккредитации образовательных учреждений - повысить качество образовательных услуг. В соответствии с Указом Президента РФ от 26.05.2009 N 599 "О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации", Правительству РФ предписывалось оказать содействие Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России" в разработке и внедрении в практику механизма общественной аккредитации федеральных государственных и негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров. Опыт, полученный при проведении общественной аккредитации юридических вузов, предлагается распространить на всю систему образования. Общественная аккредитация проводится на добровольной основе и не влечет финансовых обязательств со стороны государства, но требует финансовых затрат от самих образовательных учреждений.

Проведение мониторинга в системе образования предусмотрено целым рядом нормативных актов. Например, Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы" предполагает внедрение системы мониторинговых исследований по вопросам обеспечения безопасности образовательной среды образовательных учреждений, а также по вопросам научно-методического и нормативно-правового обеспечения соблюдения санитарно-гигиенических требований к использованию информационно-компьютерных средств в образовании детей.

Под мониторингом понимается форма систематического стандартизированного наблюдения за состоянием и динамикой изменений результатов и условий осуществления образовательных процессов. Главное внимание при мониторинге обращается на такие показатели, как контингент обучающихся, учебные и внеучебные достижения обучающихся, профессиональные достижения выпускников образовательных организаций, сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Проведение мониторинга неразрывно связано с таким понятием, как открытость

системы образования. Открытость предполагает, что вся информация о работе системы образования и происходящих в ней количественных и качественных изменениях должна быть доступной для всех заинтересованных лиц и структур, в том числе публиковаться в сети Интернет.

В современных условиях, когда развитие цивилизации все больше идет по пути информатизации, формирования информационного общества, методы информатизации призваны повысить эффективность государственного управления, снизить уровень коррупции и злоупотреблений, в том числе в сфере образования. В данном контексте комментируемая статья предполагает создание единых информационных баз данных: федеральной и региональной.

В эти базы предполагается вносить сведения о результатах Единого государственного экзамена, о результатах итоговой государственной аттестации обучающихся, о выданных документах об окончании учебного заведения, о результатах государственной аккредитации учебных заведений, о результатах государственного надзора в сфере образования.

Особое внимание уделяется в комментируемой статье созданию единого реестра апостилей.

Апостиль - это специальный знак, который проставляется уполномоченными органами на официальных документах некоммерческого характера в соответствии с нормами Гагской конвенции 1961 г. об отмене требований легализации официальных документов. Апостиль удостоверяет подписи, должность подписавшего лица, подлинность печати.

В сфере образования апостили ставят в целях подтверждения документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях. Данное полномочие передано на уровень субъектов Федерации. Ведение единого реестра апостилей позволит упорядочить их проставление и повысить уровень законности в данной сфере.

Глава 13. Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования.

В Главе 13 устанавливается механизм правового регулирования экономической деятельности в сфере образования в России.

Согласно результатам опроса, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения, более 85% молодых людей не представляют своего будущего без учреждений высшего профессионального образования и диплома".

Поэтому в получении гражданами качественного высшего образования должны проявлять заинтересованность как сами граждане, так и государственные органы различного уровня. А в условиях конкурентной среды, когда от качества образования, которое предлагает высшее учебное заведение, зависит его дальнейшее существование, особое внимание на этот фактор должны обращать и учреждения высшего профессионального образования. Все это стимулирует поиск более эффективных подходов к управлению образованием.

Управление высшим учебным заведением необходимо рассматривать, с одной стороны, как управление организацией, а в широком плане - как часть государственного управления. Структурно-функциональный подход выступает одним из принципов системного исследования управления как структурно расчлененной целостности, в которой каждый элемент структуры имеет определенное назначение и функции. Это позволяет говорить о социальной природе и социальной направленности управления высшими учебными заведениями.

Правовую основу системы управления учреждениями высшего профессионального образования составляют:

1) международно-правовые акты, обязательства, взятые РФ на себя. В этом смысле показательна Болонская декларация, которая, несмотря на то, что является рамочным документом, приводит к изменению национальной системы высшего образования и, соответственно, к ряду изменений в управлении ею;

2) Конституция РФ, которая, являясь основой всей государственной правовой системы, содержит ряд норм, регулирующих общие вопросы высшего образования;

3) федеральные законы, законы РФ. В первую очередь это Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Кроме того, правовое регулирование отношений в сфере управления учреждениями высшего профессионального образования осуществляют и "непрофильные" Федеральные законы: Гражданский кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ и т.д. ;

4) указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты министерств и ведомств. Причем функции непосредственного управления высшими учебными заведениями сохраняются не только у Министерства образования и науки РФ, но и у ряда других.

Распределение высших учебных заведений
по министерствам (ведомствам)
(по данным Минобрнауки России
на начало 2003/2004 учебного года)

N	Ведомственная принадлежность	Вузов	Филиалов	Итого
1.	Минобрнауки России	333	907	1240
2.	Минкультуры России	44	28	72
3.	Минздрав России	47	2	49
4.	Госкомспорт России	12	14	26
5.	Минсельхоз России	59	29	88
6.	Госкомрыболовство России	6	3	9
7.	Минтранс России	10	31	41
8.	Минсвязи России	4	7	11
9.	МИД России	2	0	2
10.	Минтруд России	1	42	43
11.	Минфин России	1	2	3
12.	МНС России	1	2	3
13.	МПС России	10	45	55
14.	Правительство России	5	5	10
15.	Российская академия госслужбы	10	54	64
16.	Российская академия художеств	2	0	2
17.	Роспатент	1	0	1
18.	ГТК России	1	3	4
19.	Минюст России	6	19	25
20.	Минэкономразвития России	7	33	40
21.	Генпрокуратура России	1	0	1
22.	Минатом России	4	0	4
23.	Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ	1	10	11
	Всего:	568	1236	1804

В советский период система управления образованием была ориентирована на прямое управление и регулирование деятельностью образовательным учреждением.

Таким образом, отношения в сфере управления образованием рассматривались преимущественно как объект административно-правового регулирования: "Советское административное право регулирует те общественные отношения, которые складываются в процессе управления или осуществления управленческой деятельности..." и характеризуется применением императивного метода - "метода властных предписаний, метода властвования".

Теперь важным представляется аналитическое осмысление и частичное заимствование опыта по управлению учреждениями высшего профессионального образования в зарубежных странах. Например, в Японии реформа высшего образования началась с создания эффективной и гибкой структуры управления. Во главе университета стоит выборный президент, который несет основную ответственность за университетскую корпорацию, осуществляет руководство, учитывая мнения сотрудников университета, принимает окончательные решения. Президент назначает вице-президентов, отвечающих за важные сферы работы учреждения высшего профессионального образования.

Повседневный контроль за деятельностью университетов осуществляют аудиторы (как правило, двое), которые в случае необходимости представляют свои выводы президенту университета или министру просвещения и науки.

Высшим коллективным органом управления является Совет директоров, который представляет руководящий персонал университета. Принятое им коллективное решение передается на утверждение президенту.

Кроме того, формируется административный совет, который состоит из внешних экспертов по вопросам менеджмента в сфере образования и представителей от администрации университета. Еще один руководящий орган включает представителей университета, непосредственно занимающихся организацией учебного процесса. Его члены отвечают за составление учебных программ, создание учебных и исследовательских структур, назначение преподавательского персонала, определение статуса студентов и т.д. В то же время государство и органы местной власти полностью не выведены из сферы управления университетскими корпорациями: за ними остается общая эффективная и компетентная поддержка высшего образования и научных исследований в целом.

Значительное внимание в Законе уделяется организации и обеспечению функционирования региональных университетов, которые должны стать инновационными учебными и научными учреждениями высшего образования.

Также устанавливаются различия между инновационными университетами и университетами предпринимательского типа.

Инновационный университет - это:

1. учреждение высшего профессионального образования предпринимательского типа, для которого основными видами деятельности являются научная и образовательная на основе инновационных подходов и методов управления;

2. учреждение высшего профессионального образования, создающее условия для формирования у выпускников стиля жизни, деловой культуры, способности решать сегодняшние проблемы и готовить свои организации к будущему в условиях и на основе непрерывных изменений (инноваций), обеспечивающих их конкурентоспособное развитие;

3. учреждение высшего профессионального образования, которое на основе эффективного использования интеллектуального потенциала непрерывно создает точки роста, обеспечивающие привлечение финансовых ресурсов для собственного развития и конкурентоспособное развитие потребителей инноваций, инициированных университетом;

4. учреждение высшего профессионального образования, научный и профессорско-преподавательский состав которого занимает лидирующие позиции в своих областях деятельности, способен обеспечить научное и консультационное сопровождение предпринимательских структур.

Предпринимательский университет – это вуз, который реализует не только международные, но и национальные научные и образовательные проекты. Правоммерно говорить о проектной организации системы образования, давшей учреждению высшего профессионального образования возможность привлечь значительные финансовые ресурсы. Соответствующие изменения претерпела и организационная структура университета: основными координаторами и исполнителями работ по проектам стали временные трудовые коллективы.

Эти 2 модели вузов широко обсуждаются.

Статья 105 Главы 12 посвящена оказанию платных образовательных услуг. Уровень платы за получение высшего образования, сравнимого по качеству, является одним из определяющих факторов конкурентоспособности учреждения высшего образования на мировом рынке высшего образования.

Основой правового регулирования является разработка и юридическое закрепление норм поведения людей. Такие нормы воспринимаются по-разному, что зависит от их целей и содержания; порой они ограничивают свободу, очерчивая ее границы, но в большинстве являются советом, помощью людям в упорядочивании их взаимоотношений. Поэтому качество нормативного аспекта правового регулирования во многом зависит от того, как государственные органы формулируют юридические нормы - правила поведения.

Трудности регулирования цены за получение высшего образования усложняются постоянно идущими в экономике инфляционными процессами.

Несмотря на то что уровень инфляции в отечественной экономике в последние годы заметно снизился, не учитывать ее влияние на стоимость и не включать в цену, безусловно, нельзя. Отражение инфляции в цене осуществляют на основе различных социально-экономических показателей, например: применения той или иной твердой валюты в качестве условной единицы, минимального размера оплаты труда, минимальной стоимости потребительской корзины, темпа роста потребительских цен, рассчитываемого органами статистики. Проблема отражения в цене инфляции актуализируется при увеличении сроков выполнения контракта на обучение, который в образовательной деятельности может превышать пять лет.

Наиболее точную оценку инфляционных процессов обеспечивает применение комплекса показателей инфляции, которые имеют разную динамику относительно элементов затрат. Таким образом, показатели инфляции должны быть объединены в интегральную оценку. Целесообразно использовать контрактные оговорки об изменении цены, которые должны охватывать по крайней мере основные виды затрат (заработная плата, стоимость оборудования и материалов, стоимость тепло- и электроэнергии, коммунальных услуг и т.п.).

При определении платы за получение высшего образования можно использовать зарубежный опыт установления скользящих цен. Возможно установление пониженной цены и по конкретным видам обучения, и применительно к определенному перечню или

контингенту обучаемых, устанавливаемых нормативным правовым актом Правительства РФ. Такая дифференциация цен отражается в нормативных актах вузов на основании нормативных правовых актов более высокой юридической силы.

В статье говорится о новой системе оплаты труда профессорско-преподавательского состава, о льготах для студентов, имеющих успехи в обучении и др.

Глава 14. Международное сотрудничество в сфере образования.

Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации "общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта", а также "координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации" находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а поэтому формы и направления международного сотрудничества зависят от учредителя образовательного учреждения.

Комментируемая глава подчеркивает, что расширение возможностей доступа к образованию распространяется как на российских граждан, так и на иностранцев и лиц без гражданства. Устанавливаются правовые нормы получения образования иностранцами в РФ и россиянами за рубежом, а также принципы и нормы признания эквивалентности документов об образовании, осуществляемых органами надзора.

Глава 15. Заключительные положения.

В заключительной части Закона в подробном комментарии нуждаются два момента.

1. Определен срок вступления Закона в силу - 1 января 2013 г. Отдельные его положения вступают в силу в иные сроки. Например, прием в интернатуру по программе послевузовского медицинского и фармацевтического образования прекращается не 1 января 2013 г., а 1 декабря 2016 г. Таким образом, интерны, принятые на обучение по старым правилам, получают возможность закончить полный цикл обучения. Нормы Закона не имеют обратного действия. Вероятно, это положение важно для предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в сфере образования.

2. Закон приравнивает типы образования, полученные до вступления его в силу, к введенным им уровням образования. Так, среднее (полное) общее образование приравнивается к среднему общему образованию. Правда, из этой нормы не ясно, как же толкуют авторы норму Конституции об основном общем образовании. Начальное профессиональное образование приравнивается к получению профессиональной подготовки по профессиям рабочих (должностям служащих). А высшее профессиональное образование бакалавриат приравнивается к высшему образованию - бакалавриату. Подготовка специалиста или магистратура приравниваются к специалитету или магистратуре соответственно. Послевузовское образование в любой форме приравнивается к подготовке кадров высшей квалификации.

К сожалению, за рамками Закона осталось решение вопроса о статусе кандидата наук, тем более что в большинстве развитых стран мира такая степень не предусмотрена.

Последующие статьи главы 15 устанавливают длинный перечень нормативных правовых актов, утрачивающих свою силу с вступлением в действие настоящего Закона об образовании.