ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Совета Российского Союза ректоров

Об участии Российского Союза ректоров в формировании и методологическом обосновании содержания федерального закона, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования.

от 30 мая 2007 г. № 1

Заслушав и обсудив информацию Президента Российского Союза ректоров, Ректора Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова В.А.Садовничего об итогах конкурса по проекту «Формирование и методологическое обоснование содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования» (Приложения №№ 1 – 3), **Совет Российского Союза ректоров постановляет**:

1. Считать целесообразным участие Российского Союза ректоров в работе над указанным Проектом.

2. Предложить Юридическому факультету МГУ имени М.В.Ломоносова включить в рабочую группу по реализации Проекта представителей Российского Союза ректоров (Приложение № 4), а также по согласованию - представителей Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российской академии наук, Российской академии образования, Совета руководителей органов управления образованием субъектов Российской Федерации при Министре образования и науки Российской Федерации, Центрального

комитета Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации, Федерального института развития образования.

3. В соответствии с планом-графиком выполнения научно-исследовательских работ по Проекту провести в сентябре 2007 года специальное заседание Совета Российского Союза ректоров для рассмотрения промежуточных результатов реализации Проекта.

4. Просить председателей советов ректоров высших учебных заведений федеральных округов, субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) организовать обсуждение Проекта, подготовить и представить предложения по его реализации.

5. Просить председателей советов ректоров вузов Санкт-Петербурга, Нижегородской и Томской областей организовать проведение тематических семинаров в рамках реализации Проекта.

6. Направить настоящее Постановление членам Российского Союза ректоров, в Министерство образования и науки Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российскую академию наук, Российскую академию образования, Совет руководителей органов управления образованием субъектов Российской Федерации при Министре образования и науки Российской Федерации, Центральный комитет Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации, Федеральный института развития образования, Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова.

Президент Российского Союза ректоров
Ректор МГУ имени М.В.Ломоносова
академик РАН **В.А. Садовничий**

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1
к Постановлению Совета
Российского Союза ректоров
от 30 мая 2007 г. № 1

КОНЦЕПЦИЯ
ВЫПОЛНЕНИЯ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ
по проекту:
«Формирование и методологическое обоснование содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования»

Содержание:

Введение

Цели и задачи исследования

Раздел 1. Сбор, анализ фактического и правового материала в сфере образования. Классификация отношений и действующих нормативных правил в образовании. Определение предмета правового регулирования федеральным законом отношений в сфере образования.

Раздел 2. Разработка предложений по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования

Раздел 3. Разработка формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования и их методологическое обоснование.

Раздел 4. Проведение социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании. Составление прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.

Раздел 5. Апробация разработанных предложений по совершенствованию законодательства об образовании и формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования.

Введение

Высшая школа – это динамично развивающаяся система, содействующая реализации глобальных государственных проектов, эффективно решающая перспективные задачи, сохраняя преемственность базовых принципов отечественной системы образования.

Адекватность правового регулирования образовательной сферы не только по содержанию, но и по форме является необходимым и обязательным условием ее эффективного функционирования и развития.

Действующее законодательство об образовании, разработанное в период перехода к новой рыночной системе экономических отношений, не вполне учитывает современные реалии и перспективы развития российской государственности, базирующейся на прочном экономическом фундаменте, не обеспечивает должного сохранения темпов его развития и повышения конкурентоспособности государства в системе международного разделения труда.

После принятия Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании» и Федерального закона от 22 августа 1996 года №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также ряда подзаконных нормативных правовых актов в развитие этих основополагающих законов, неоднократно предпринимаются попытки путем внесения в законодательные акты отдельных поправок привести правовое регулирование образовательных отношений в соответствии с их новым содержанием.

В результате прилагаемых усилий происходит определенное развитие законодательной базы российского образования, достигаются позитивные результаты по отдельным направлениям правового регулирования. В частности, законодательно определены вопросы, касающиеся оптимизации структуры управления высшими учебными заведениями, введена должность президента вуза, совершенствуется порядок приема в вузы на основе принципов вариативности, введены законодательные нормы, поддерживающие развитие системы олимпиад и творческих конкурсов, улучшается правовое положение

педагогических работников и обучающихся. В целом уменьшается количество декларативных и взаимоисключающих норм, совершенствуется юридическая техника.

Однако системной модернизации образовательного законодательства, соответствующего новым перспективным задачам, поставленным руководством государства по становлению качественно новой инновационно-ориентированной экономики, основанной на знаниях, не происходит.

Вместе с тем необходимо отметить, что следствием внесения многочисленных правок стала внутренняя противоречивость действующего федерального законодательства об образовании, чрезмерная гипертрофированность и непоследовательность системы подзаконных нормативных актов. Нередко федеральное законодательство об образовании входит в противоречие с региональным, а локальные документы, принятые в рамках отдельных образовательных учреждений, перестают соответствовать обязательным требованиям нормативных правовых актов.

Многочисленность, отчасти бессистемность и противоречивость сложившейся системы источников образовательного права, резко снижает эффективность государственного регулирования образовательных отношений, приводит к искажению наиболее значимых целей образовательной деятельности, к утрате единства образовательной системы и ослаблению государственного влияния на процессы, происходящие в сфере образования.

Вместе с тем основа перспективного развития системы образования видится в совершенствовании образовательных технологий, построенных на принципах инновационного обучения; поддержке вузовской науки, перспективных направлений фундаментальных и прикладных исследований, инновационных проектов и программ; координации совместной работы вузов и работодателей по подготовке высококвалифицированных, практико-ориентированных кадров.

В то же время речь идет не о простом удовлетворении потребностей рынка труда в высокопрофессиональных специалистах. Первостепенной за-

дачей российского образования по-прежнему остается формирование нового поколения широко эрудированных, нравственных и патриотичных молодых людей, обладающих системным аналитическим мышлением, высокими моральными качествами, способностью применить полученные знания и таланты в своей практической деятельности.

Образование становится тем звеном, которое способно не только кардинально повысить интеллектуальный потенциал, но и уровень жизни нашего народа, превратить Россию в одну из передовых мировых держав с развитой, инновационно-ориентированной экономикой, укрепить ее обороноспособность и авторитет.

Значимость образовательных отношений в современном обществе, высокий и многоплановый уровень их развития в России выдвинули модернизацию сферы образования в число приоритетных национальных проектов, осуществление которого должно сопровождаться необходимым законодательным обеспечением, построенным на основе гармоничного сочетания публичных и частных начал в правовом регулировании этой области.

Цели и задачи исследования

Цели и задачи, поставленные в соответствии с национальной федеральной программой реформирования российского образования, направленной на повышение его конкурентоспособности в системе международного разделения труда, могут быть реализованы только при условии изменения концептуального подхода к обеспечению соблюдения конституционных гарантий образовательных прав граждан.

В новых экономических условиях возможность получения гражданином начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования требует адекватного законодательного регулирования всей системы правовых отношений, возникающих между отдельными гражданами, образовательными учреждениями и компетентными государственными орга-

нами, осуществляющими руководящие и контролирующие функции в области образования.

Фундаментальные принципы и подходы к регламентации всего комплекса бюджетных, налоговых, административных, финансовых, гражданских и трудовых взаимоотношений, складывающихся в образовательной сфере, должны быть императивно установлены в едином законодательном акте, обеспечивающим проведение целенаправленной государственной политики, сочетающей демократические начала руководства со строгим контролем качества российского образования.

Таким комплексным законодательным актом призван стать Кодекс об образовании в Российской Федерации, разработка которого должна строиться на основе научно разработанных подходов к правовому регулированию образовательной деятельности с учетом проводимой государственной политики в сфере образования.

В процессе разработки Кодекса об образовании, прежде всего, должны быть выработаны основные руководящие начала в регулировании гражданских, административных и финансовых отношений, возникающих между учебными заведениями и обучающимися (их законными представителями).

Природа отношений, возникающих между конкретным учебным заведением и обучающимися в нем лицами, нуждается в специальном исследовании.

Вместе с тем очевидно, что реализация как права, так и обязанности гражданина на получение образования может быть обеспечена не только путем законодательного закрепления соответствующих государственных гарантий нормами публичного права, но и путем установления корреспондирующих им обязательств, возлагаемых на отдельных субъектов образовательных отношений.

При таком подходе юридическим основанием для получения конкретным лицом образования соответствующего уровня становится гражданско-правовой договор об оказании образовательных услуг, заключаемый между

конкретным образовательным учреждением и гражданином (обучающимся или его законным представителем в интересах обучающегося).

Заключение такого договора может быть признано как правом, так и обязанностью гражданина, в связи с чем потребуется разработка юридического механизма, обеспечивающего возможность получения гражданином образования соответствующего уровня на платной или бесплатной основе.

Следовательно, в Кодексе об образовании следует закрепить соответствующие права и обязанности всех субъектов образовательного процесса, в том числе связанные с бюджетным или иным финансированием деятельности образовательных учреждений, заключением договоров возмездного или безвозмездного оказания образовательных услуг, возможностью получения образовательных кредитов на основе соответствующих кредитных договоров и т.д.

Кроме того, потребуется разработка и закрепление взаимных прав и обязанностей учебного заведения и обучающихся в нем граждан, дабы четко установить не только основания заключения возмездного или безвозмездного договора об оказании образовательных услуг, в частности, критерии отбора обучающихся, которые могут получать образование в данном учебном заведении, но и возможность прекращения договора по инициативе администрации (отчисление) или самого обучающегося.

Критерии отбора лиц, которые будут обучаться в различных учебных заведениях высшего профессионального образования, должны соответствовать основным принципам, обеспечивающим доступность и качество высшего образования, в частности, возможность зачисления граждан для обучения в вузе по результатам только Единого государственного экзамена либо еще дополнительных вступительных испытаний, а также олимпиад, творческих конкурсов и др.

Перечень учебных заведений, имеющих право проводить дополнительные вступительные испытания для своих потенциальных учащихся, должен формироваться не произвольно, а исходя из неких объективных критериев,

учитывающих содержание образовательных программ, уровень образования, квалификацию педагогических кадров, фактические возможности учебного заведения и др. Эти критерии также подлежат разработке и закреплению в Кодексе об образовании.

Надлежит четко определить статус самого учебного заведения, выделить различные виды и разновидности учебных заведений, в том числе государственных и муниципальных, установить принципы их взаимоотношений с учредителями и государственными органами (органами местного самоуправления), осуществляющими руководство и контроль за образовательным процессом.

Наиболее острой проблемой является возможность существования внутри учебного заведения, являющегося юридическим лицом, неких самостоятельных структурных подразделений с правами юридического лица. Следует определить и законодательно закрепить правоспособность и дееспособность этих юридических лиц, возможность распространения на них общей лицензии, выдаваемой образовательному учреждению, имущественные взаимоотношения внутри такого образовательного комплекса.

Представляется необходимой разработка и установление особенностей правового регулирования трудовых отношений, возникающих между учебным заведением и научно-педагогическими работниками. Нужно четко закрепить правовой статус педагогического работника, гарантии и компенсации, специфику условий труда, поскольку норм, имеющихся в действующем трудовом кодексе, явно недостаточно.

Кроме того, нужно четко определить основания и размер ответственности как работников, так и руководителя учебного заведения перед учащимися, а также перед учредителем и самим учебным заведением на действие (бездействие), которое нарушает имущественные и неимущественные права и законные интересы участников образовательного процесса. В частности, требует жесткой конкретизации порядок привлечения виновных лиц к имущественной ответственности за ущерб, причиненный учебному заведению.

В Кодексе об образовании следует также отразить процедуру взаимодействия учебного заведения и обучающихся с потенциальными работодателями, в том числе возможность направления на целевое обучение за счет работодателя либо по государственному заказу для нужд государственных учреждений, привлечение работодателей к организации учебной и производственной практики обучающихся, созданию источников дополнительного финансирования отдельных образовательных и научно-исследовательских программ, программ развития учебного заведения, улучшения его материальной базы, поддержки преподавательского состава и наиболее одаренной молодежи из числа преподавателей и обучающихся, и др.

Систематизация и кодификация законодательства об образовании проводится во многих развитых странах. В настоящее время Образовательный кодекс действует во Франции, специальные законы принимаются в ряде других стран.

Образовательный кодекс Российской Федерации станет единым комплексным нормативным правовым актом, способным устранить имеющиеся пробелы и противоречия в образовательном законодательстве, систематизировать разрозненные правила, содержащиеся во множестве отраслевых федеральных законов и подзаконных актов, облегчить процесс дальнейшего правотворчества в сфере образовательной деятельности.

1. Сбор, анализ фактического и правового материала в сфере образования. Классификация отношений и действующих нормативных правил в образовании. Определение предмета правового регулирования федеральным законом отношений в сфере образования

В целях решения задач научно-исследовательской работы по проекту необходимо осуществить сбор и анализ фактического и правового материала, включая действующую систему нормативных правовых актов в сфере обра-

зования, правоприменительную практику, зарубежный опыт правового регулирования в данной сфере.

2006 год явился установочным годом для Федеральной целевой программы развития образования. В рамках Программы по различным направлениям начаты разработки методик и методологий, подготовка нормативно-правовой базы, оснащение современным оборудованием и техникой, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

В рамках планируемого в 2007 году научного исследования сбор материала для последующего анализа будет обеспечен в первую очередь путем анкетирования и опроса экспертов.

Использование указанных методов позволит получить оперативную и достоверную информацию для последующей обработки. Указанное социально-правовое исследование будет иметь первоочередной целью сбор информации о результатах действия норм федерального законодательства об образовании.

Сбор данных будет производиться на основе вынесенных модулей системы исследования на региональном уровне (уровень сбора и предварительного анализа информации) которые будут развернуты на базе региональных центров или базовых организаций.

Актуализация базы данных будет обеспечена на базе всех федеральных округов РФ с опорными точками в отдельных регионах.

Опрос будет составлен по итогам обобщения данных экспертного опроса не менее чем 100 экспертов по стандартной анкете, отражая региональный аспект (по возможности, во всех субъектах Российской Федерации). Опрос будет содержать вопросы: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм

влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.

Анализ фактического и правового материала в сфере образования будет произведен с использованием таких методов, как метод толкования норм права, анализа письменных источников, сравнительного правоведения.

Комплексное применение указанных методов позволит выделить основные положения правового регулирования системы образования в России и за рубежом, провести их сравнительное исследование, выявить пробелы и противоречия.

Толкование норм права должно осуществляться с учетом имеющейся судебной практики, разъяснений вышестоящих органов, комментариев специалистов. Правильное толкование нормативных актов является залогом их правильного применения, что нередко приводит к восполнению пробелов в действующем законодательстве.

Некоторые нормы законодательства об образовании представлены настолько в общей форме, что без соответствующих разъяснений и уточнений не могут быть правильно применены. В этом случае может быть использован метод конкретного толкования правовых норм при их применении на практике, что приводит к созданию в процессе толкования новых положений, которые по своему содержанию не противоречат действующему законодательству. Конкретное толкование (конкретизация) следует расценивать, как один из способов познания, раскрытия содержания закона.

В процессе выполнения научно-исследовательской работы могут применяться также методы буквального и расширительного толкования. При этом следует учитывать, что некоторые нормы права расширительному толкованию не подлежат.

В целях анализа правового материала в сфере образования будет использован мониторинг действующей системы российского и международного законодательства в сфере образования.

Анализ письменных источников должен включать в себя всю совокупность действующих нормативных предписаний, закрепленных, в первую очередь, Законом Российской Федерации «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», иными федеральными законами. Анализу также подлежит действующая нормативная правовая база министерств и ведомств, в некоторых случаях может быть актуален анализ готовящихся проектов изменений в федеральное законодательство.

Анализ системы норм федерального законодательства об образовании будет носить формально-логический характер и своей целью иметь выявление пробелов, противоречий, фактов несоответствия нормам международного права т.д. В результате проведенного анализа будет подготовлен перечень выявленных недостатков действующей системы правового регулирования системы образования, включая перечень пробелов; коллизионных норм; нечетких и неясных предписаний.

Для выполнения работы будет также использован метод сравнительного правоведения, который основывается на изучении и использовании правового регулирования сходных отношений в различных правопорядках и правовых системах.

Использование метода сравнительного правоведения будет обеспечено выявлением системы норм международного права по вопросам образования, которое должно включать в себя перечень нормативных предписаний, действующих в сфере образования, их научное описание и детальный анализ.

Выявленный и проанализированный фактический и правовой материал в сфере образования будет классифицирован по научно обоснованным критериям и представлен в виде аналитических справок. Оформленные материалы будут использованы в целях выработки предложений по совершенствованию законодательства в сфере образования, в том числе при разработке Кодекса об образовании.

Особое внимание в работе будет уделено выявлению соответствия федеральных законов об образовании общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

Статья 15 Конституции РФ предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Согласно статье 57 Закона «Об образовании» международные договоры Российской Федерации имеют приоритет над нормами российского законодательства. С помощью указанных правовых механизмов обеспечивается соответствие правового регулирования системы образования в России международным стандартам. При этом следует учитывать, что значительное число вопросов в сфере образования в России регулируется на подзаконном уровне, в связи с чем говорить о полном соответствии федеральных законов об образовании принципам и нормам международного права преждевременно.

Определение степени такого соответствия требует тщательного анализа с использованием методов сравнительного правоведения. В этой связи будут проанализированы основные акты международного права и практика их применения. Следует отметить, что с учетом развивающейся тенденции к международной интеграции Россией подписаны соглашения о сотрудничестве в области культуры, науки, образования с рядом стран.

Для обеспечения выполнения научно-исследовательской работы по проекту необходима выработка критериев классификации отношений и действующих нормативных правил в образовании. В качестве указанных критериев могут выступать содержание самих отношений, метод их правового регулирования и др. В связи с этим в сфере образования следует, в первую очередь, выделить гражданские (связанные как с имущественными вопросами, так и с оказанием платных образовательных услуг на основании договоров), административные (управленческие), финансовые (включая вопросы бюджетного финансирования), трудовые отношения.

Кроме того, отношения в сфере образования могут быть классифицированы по своему субъектному составу. Например, отношения с участием граждан, организаций, органов управления образованием и т.д. Нормативные правила в образовании по методу регулирования могут быть подразделены на императивные и диспозитивные.

Значительное место в исследовании займет определение предмета правового регулирования предлагаемым федеральным законом отношений в сфере образования.

Способом определения предмета правового регулирования будет являться выявление и научно обоснованное обособление отношений, складывающихся в сфере образования. В качестве основы для выявления предмета правового регулирования предлагаемого федерального закона в сфере образования будет использован исследованный фактический и правовой материал.

2. Разработка предложений по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования

На основе анализа действующего законодательства об образовании и международных норм, программных документов в сфере образования будут сформулированы предложения по совершенствованию законодательства об образовании, в том числе по разработке законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования.

На основе проведенного анализа действующего законодательства должны быть выявлены:

- нормативные правовые акты, подлежащие разработке;

- нормативные правовые акты, в которые необходимо внесение изменений;

- подзаконные нормативные акты, необходимые для развития и конкретизации законодательных актов;

- нормативные правовые акты, подлежащие отмене.

Методологическую основу формирования предложений по внесению изменений в законодательство составят общенаучные методы (анализ, синтез, системно-структурный), а также специальные методы (толкование права, конкретно-социологические, формально-логические, сравнительно-правовые, телеологический и др.).

Изучение специфики отношений в области образования позволило ставить вопрос об образовательных отношениях "как правоотношениях, имеющих самостоятельную отраслевую значимость" .

Под образовательными понимают отношения, возникающие между обучающимися, образовательным учреждением, педагогическими работниками, иными лицами в процессе получения обучающимися общего или профессионального образования, подтвержденного специальным документом о соответствующем образовании или квалификации. Предметом образовательных отношений являются системные, многообразные по содержанию знания, умения, навыки, приобретенные обучающимися в ходе обучения и воспитания, уровень которых соответствует требованиям государственных образовательных стандартов.

Предметом образовательных отношений могут выступать не только определенные знания, умения и навыки, но и такие необходимые для современного человека качества, как самостоятельность, личная ответственность, инициативность, творческий подход, гибкость мышления, толерантность, способность общаться, принимать решения, делать выбор, убеждать, изменять собственную позицию, осваивать новые виды деятельности, адаптироваться к любым ситуациям, способность эффективной работы с информацией, которые в педагогической литературе принято называть "ключевыми компетенциями".

Однако в Законе об образовании, Законе о высшем и послевузовском профессиональном образовании, других федеральных законах и нормативных правовых актах в этой области не содержится легального определения образовательных отношений. Скорейшее устранение данного пробела, легализация ключевого понятия образовательного законодательства будет способствовать созданию условий для его систематизации и упорядоченности.

Правовое регулирование образовательных отношений составляет ядро, основу норм образовательного законодательства. Выделение специфики образовательных отношений как устойчивых, самостоятельных, исторически необходимых, массовидных, длительных по времени действия, постоянно повторяющихся, духовных в своей основе отношений между обучающимися, педагогическими работниками и образовательными учреждениями позволит обосновать необходимость принятия единого законодательного акта.

С учетом необходимости систематизации законодательства об образовании в работе предполагается исследование вопроса о месте законодательства об образовании в системе российского права. При этом необходимо учитывать, что действующее законодательство об образовании не основано на едином кодифицированном акте.

Образовательные отношения не исчерпывают всю совокупность отношений, которые регулируются нормами образовательного законодательства. Наряду с ними сфера образования включает в себя отношения, находящиеся на стыке образовательного законодательства и других отраслей законодательства: трудового, гражданского, налогового, семейного, административного и некоторых других. Соответственно, в этой сфере наряду с нормами собственно образовательного законодательства широко применяются нормы других отраслей законодательства.

Вопрос об оптимизации их соотношения является дискуссионным.

Один из подходов состоит в том, что образовательное законодательство должно включать в основном нормы, регулирующие образовательные отно-

шения в чистом виде. Из него следует исключить нормы смежных отраслей законодательства. Сторонники данного подхода предлагают перейти от принципа "максимизации" к принципу "минимизации" в правовом регулировании субъектов образовательной деятельности. Это означает регламентацию только тех отношений, которые не регулируются и не могут регулироваться другими федеральными законами, установление только тех гарантий, которые могут быть обеспечены имеющимися у государства ресурсами, а также минимальное государственное вмешательство посредством установления запретов и ограничений. Из других отраслей законодательства в образовательное законодательство могут быть включены только нормы, которые устанавливают особенности правового регулирования отношений, смежных с образовательными.

Второй подход, который и был реализован на практике, предполагает насыщение законодательства в области образования нормами трудового, административного, гражданского и других отраслей законодательства. В результате базовые федеральные законы в сфере образования включают избыточные нормы, касающиеся порядка создания образовательных учреждений как юридических лиц, отношений собственности в системе образования, порядка финансирования образовательных учреждений, их предпринимательской деятельности.

В настоящее время наметилась тенденция к "минимизации" образовательного законодательства в отмеченном плане. Многое для этого сделал Закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ.

Правильным представляется направление к "минимизации", при котором нормы базовых и тематических законов в области образования имеют приоритет перед нормами законов других отраслей в регулировании смежных отношений. Именно на таких условиях образовательное законодательство может "впитывать" нормы смежных отраслей законодательства, конкретизируя и уточняя их в целях создания благоприятных условий для должного функционирования образовательных отношений. На таких же условиях оно и

само делегирует отдельные свои предписания в смежные отрасли законодательства, в которых имеют место образовательные процессы.

Отклонение от этого правила уже привело к тому, что нормы смежных отраслей законодательства, в частности Налогового кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ, заметно ограничили экономическую свободу образовательных учреждений, предоставленную им ранее Законом об образовании, фактически уравняв их деятельность с деятельностью коммерческих организаций, главной целью которых является извлечение прибыли. В результате существование субъектов образовательной деятельности в организационно-правовой форме государственных и муниципальных учреждений становится все более проблематичным.

Нормы федерального и регионального законодательства об образовании не всегда способствуют реализации конституционных принципов, содержат много внутренних противоречий и коллизий с нормами
других отраслей законодательства, имеют пробелы и декларативные предписания. Высок удельный вес подзаконных актов. Образовательное законодательство до сих пор не в полной мере учитывает специфику предмета правового регулирования и общественные запросы и потребности в модернизации образования. Злободневной остается задача дальнейшего согласования отечественного законодательства с прогрессивными нормами международного права, укрепления основ единого образовательного пространства в рамках СНГ.

Изучение практики регионального законотворчества показывает, что по предмету законодательного регулирования можно выделить следующие виды отношений в образовательной и смежных с ней сферах: общие вопросы образовательной деятельности; общие вопросы образования, недостаточно урегулированные на федеральном уровне (скажем, начальное профессиональное образование, региональный комплект учебной литературы, аттестация и государственная аккредитация учреждений образования); экономические отношения в сфере образования; трудовые и социальные отношения работни-

ков образования; научная и культурно-просветительная деятельность образовательных учреждений; работа с трудными подростками; вопросы трудоустройства молодежи.

Актуальным направлением совершенствования законодательства об образовании является дальнейшая оптимизация соотношения федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, представляется возможным предложить разработку и принятие единого акта, интегрирующий законодательство по всем уровням образования, который бы учитывал специфику отрасли.

Данные предложения должны быть направлены на учет специфики отношений в сфере образования. В частности, предлагается сформулировать предложения в виде единого Кодекса об образовании.

Разработка проекта Кодекса об образовании будет осуществляться в соответствии с требованиями, установленными для разработки федеральных законов, а также требованиями к нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В концепции Кодекса об образовании должны быть отражены:

- основная идея, цели и предмет правового регулирования;

- круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

- место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится;

- положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

- общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов.

В концепции должны быть указаны:

- пробелы и противоречия в действующем законодательстве;

- наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации;

- рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования;

- социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

принятию, изменению и отмене в связи с принятием законопроекта.

Формализованные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения в сфере образования, будут подготовлены с учетом требований, изложенных в следующих правовых актах:

- постановление Правительства РФ от 15 апреля 2000 г. № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»;

- постановление Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 803 «О совершенствовании организации исполнения федеральных законов»;

- Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов (постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576);

- Регламент Правительства Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260);

- Методические правила по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти (приказ Минюста России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. № 3/51);

- Методические правила по разработке и оформлению законопроектов и сопутствующих документов в Министерстве образования и науки Российской Федерации (приказ Минобрнауки России от 9 августа 2005 г. № 225);

- Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (письмо Аппарата ГД РФ от 18 ноября 2003 г. № вн2-18/490).

Предложения по внесению изменений в законодательство об образовании в части создания единого акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования будут сформированы с учетом следующих обстоятельств:

- необходимость учета программных документов в области образования, в частности Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы;

- изменения, вносимые в законодательство об образовании в связи с включением Российской Федерации в интеграционные процессы в области образования;

- внедрение в систему образования новых организационных форм образовательных учреждений;

- наличие пробелов в правовом регулировании в сфере образования;

- наличие противоречий в правовом регулировании в сфере образования;

- учет распределения полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- недопустимость дублирования положений иных отраслей законодательства.

3. Разработка формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования и их методологическое обоснование

При формировании предложений по внесению изменений в законодательство в части создания единого акта, интегрирующего законодательство

по всем уровням образования будут определены идея и цель того или иного предложения, круг лиц, на которых будет распространяться действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся.

При разработке формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования, будут предложены основы правового регулировании гражданских, административных и финансовых отношений, возникающих между учебными заведениями и обучающимися (их законными представителями).

Особое внимание будет уделено как законодательному закреплению государственных гарантий прав гражданина на получение образования нормами публичного права, так и установлению корреспондирующих им обязательств, возлагаемых на отдельных субъектов образовательных отношений.

Специальные нормы будут посвящены гражданско-правовому договору об оказании образовательных услуг, заключаемому между конкретным образовательным учреждением и гражданином (обучающимся или его законным представителем в интересах обучающегося). В процессе исследования будет предложен юридический механизм, обеспечивающий возможность получения гражданином образования соответствующего уровня на платной или бесплатной основе.

В законодательном акте, интегрирующем законодательство по всем уровням образования, будут закреплены права и обязанности субъектов образовательного процесса, связанные с бюджетным или иным финансированием деятельности образовательных учреждений, заключением договоров возмездного или безвозмездного оказания образовательных услуг, возможностью получения образовательных кредитов на основе соответствующих кредитных договоров и т.д.

Будут предложены формализованные правила взаимоотношений учебного заведения и обучающихся в нем граждан, в том числе критерии отбора обучающихся, которые могут получать образование в данном учебном заве-

дении, условия прекращения договора по инициативе администрации (отчисление) или самого обучающегося.

Предлагается разработать и включить в федеральный закон формализованные объективные критерии определения перечня учебных заведений, имеющих право проводить дополнительные вступительные испытания для своих потенциальных учащихся, которые бы учитывали содержание образовательных программ, уровень образования, квалификацию педагогических кадров, фактические возможности учебного заведения и др.

Необходимо определить на уровне федерального закона статус учебного заведения, выделить различные виды и разновидности учебных заведений, в том числе государственных и муниципальных, установить принципы их взаимоотношений с учредителями и государственными органами (органами местного самоуправления), осуществляющими руководство и контроль за образовательным процессом.

В законодательном акте, интегрирующем законодательство по всем уровням системы образования, предлагается формализовать возможность существования внутри учебного заведения, являющегося юридическим лицом, неких самостоятельных структурных подразделений с правами юридического лица. Следует определить и законодательно закрепить правоспособность и дееспособность этих юридических лиц, возможность распространения на них общей лицензии, выдаваемой образовательному учреждению, имущественные взаимоотношения внутри такого образовательного комплекса.

Для включения в указанный федеральный закон будут предложены особенности правового регулирования трудовых отношений, возникающих между учебным заведением и научно-педагогическими работниками. Предлагается закрепить правовой статус педагогического работника, гарантии и компенсации, специфику их условий труда.

При разработке формализованных правил на уровне закона необходимо также определить основания и размер ответственности как работников, так и

руководителя учебного заведения перед учащимися, а также перед учредителем и самим учебным заведением на действие (бездействие), которое нарушает имущественные и неимущественные права и законные интересы участников образовательного процесса. В частности, требует особого регулирования порядок привлечения виновных лиц к имущественной ответственности за ущерб, причиненный учебному заведению.

В законодательном акте, интегрирующем законодательство по всем уровням системы образования, необходимо установить процедуру взаимодействия учебного заведения и обучающихся с потенциальными работодателями, в том числе возможность направления на целевое обучение за счет работодателя либо по государственному заказу для нужд государственных учреждений, привлечение работодателей к организации учебной и производственной практики обучающихся, созданию источников дополнительного финансирования отдельных образовательных и научно-исследовательских программ, программ развития учебного заведения, улучшения его материальной базы, поддержки преподавательского состава и наиболее одаренной молодежи из числа преподавателей и обучающихся, и др.

4. Проведение социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании. Составление прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования

Одной из задач решаемой данным проектом является прогнозирование социально-правовых последствий принятия норм, их влияние на процесс модернизации образования.

Эффективность законодательных норм в сфере образования предполагает обеспечение ими целей, закрепляемых Конституцией Российской Федерации, принципов образовательного законодательства, полноты правового регулирования, устранение пробелов и нормативных коллизий, четкость и

определенность нормативных формулировок, минимизирующих дискреционные полномочия органов управления образованием и их должностных лиц, а также возможность неоднозначного токования в правоприменительной практике.

Исходя из предложенного понимания эффективности норм в сфере образования, представляется необходимым использование следующих методов социально-правового исследования эффективности и последствий реализации сформированных предложений по внесению изменений в законодательство об образовании и разработке законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования:

- формально-логический (с его помощью может быть определено место предлагаемых решений в системе законодательства об образовании, выявлены противоречий в предложениях, определена их достаточность);

- моделирования (с его помощью возможно определение места предлагаемых решений в системе правого регулирования, выявление возможных коллизий и спорных ситуаций);

- анкетирование (с его помощью может быть обеспечена внешняя оценка изменений в законодательство специалистами в области образования);

- телеологический метод (позволит соотнести предложенные решения по внесению изменений в законодательство с целями и задачами программных документов в области образования);

- статистический метод (позволит выявить влияние предлагаемых решений на положение работников в сфере образования, финансово-экономические затраты, необходимые для их реализации);

- наблюдение (позволит на основании мониторинга реализации выдвинутых предложений внести необходимые коррективы в правовое регулирование отношений в сфере образования).

Эксперты, привлекаемые к исследованию эффективности и социально-правовых последствий должны представлять следующих субъектов системы образования:

- представители органов управления образованием (федеральных, субъектов Российской Федерации, муниципальных);

- представители экспертного сообщества (специалисты в области образования, законодательства об образовании, научные работники);

- представители работодателей в сфере образования;

- представители общероссийских профсоюзов в сфере образования;

- представители общероссийских общественных организаций в сфере образования;

- представители Общественной палаты Российской Федерации и общественных консультативных и экспертных структур при органах государственного управления образованием.

В целях проведения социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании будет осуществлен экспертный опрос с целью выявления социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.

Опрос будет проведен среди не менее чем 70 экспертов по специализированной анкете, отражающей региональный аспект (по возможности, во всех субъектах Российской Федерации). Опрос будет включать в себя вопросы: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.

В процессе выполнения научно-исследовательской работы по проекту будет составлен прогноз социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.

Совершенствование образовательного законодательства диктуется двумя главными причинами: социальными потребностями общества и требованиями правового характера. Речь идет о решении двух взаимосвязанных задач:

законодательном обеспечении процесса модернизации образования в соответствии с потребностями рыночной экономики и социального, демократического государства;

совершенствовании системы образовательного законодательства в направлении ее сбалансированности, целостности, структурной упорядоченности в соответствии с требованиями теории правотворчества.

Социальные требования достаточно полно сформулированы в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года. Главная цель модернизации - создание механизма устойчивого развития образования, обеспечение ее соответствия требованиям XXI в., потребностям развития страны, запросам личности, общества и государства. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования;

достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования;

формирование в системе образования эффективных организационно-экономических механизмов привлечения и использования ресурсов;

повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки;

развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образова-

тельной политики и повышение роли всех участников образовательного процесса - обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Практическая реализация каждой из названных задач нуждается в соответствующем правовом обеспечении. При этом важно как можно более полно учитывать баланс социальных интересов законодателей, элитных слоев и простых граждан российского общества, избегая односторонней приверженности крайним, полярным точкам зрения.

Система образования должна быть ориентирована не только на заказ со стороны государства, но и на постоянно возрастающий общественный спрос, на конкретные интересы семей, местных сообществ, предприятий. Ориентация на реальные потребности конкретных потребителей образовательных услуг создаст основу для привлечения в систему образования дополнительных финансовых и материально-технических ресурсов.

Совершенствование законодательства должно быть направлено на оптимизацию и эффективность использования бюджетных средств федерального, регионального и местного уровней, на конкретизацию сфер ответственности различных уровней государственной власти и органов местного самоуправления.

На современном этапе модернизации российского образования в качестве приоритетных неотложных направлений государственной политики становятся такие, как обеспечение правовых условий развития непрерывного профессионального образования, повышение качества профессионального образования, обеспечение доступности качественного общего образования, повышение инвестиционной привлекательности сферы образования. Каждое из этих направлений предполагает решение целого ряда конкретных задач.

В целях развития современной системы непрерывного профессионального образования предполагается расширить число организаций, предоставляющих образовательные услуги профессионального образования и подготовки кадров. При этом потребуется создать условия для распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации и аккредитации об-

разовательных программ, обеспечения мобильности обучающихся, создания общенациональной системы оценки качества образования и реализации образовательных программ.

В области повышения качества профессионального образования предстоит перейти к двухуровневому высшему образованию (бакалавриат и магистратура), реструктурированию системы начального и среднего профессионального образования, интеграции образовательной, научной и практической деятельности.

Расширение доступности качественного общего образования предполагает переход к отраслевой системе оплаты труда педагогических работников, создание системы социальной адресной поддержки обучающихся, расширение доступности дополнительного образования, введение профильного обучения в старших классах, изменение структуры государственного стандарта общего образования (т.е. включение в него требований к уровню подготовки выпускников и условий образовательной деятельности, базисного учебного плана).

В целях повышения инвестиционной привлекательности сферы образования предстоит создать условия для экономической самостоятельности образовательных учреждений путем увеличения разнообразия организационно-правовых форм образовательных организаций, снижения инвестиционных рисков (развитие общественных институтов управления образованием, обеспечение большей прозрачности для учредителей процессов финансово-хозяйственного управления образовательными учреждениями).

Прогноз социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования будет составлен по итогам обобщения данных экспертного опроса (не менее **80** экспертов). Прогноз будет включать в себя сведения: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о

совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права. предлагаемых норм права; анкету для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.

5. Апробация разработанных предложений по совершенствованию законодательства об образовании и формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования

Важнейшим этапом разработки и принятия законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования, является апробация разрабатываемых предложений по совершенствованию законодательства об образовании и формализованных правил законодательного акта на различных мероприятиях и уровнях, а также среди специалистов как можно большего числа регионов.

Для достижения указанных целей и задач будут проведены конференция и семинары (1 конференция в Москве, 1 семинар в Москве, 2-3 семинара в регионах Российской Федерации) с участием представителей экспертного сообщества, работодателей по вопросам эффективности действия федерального законодательства в сфере образования.

Мероприятия должны быть проведены с участием не менее 80-100 специалистов, в том числе в области образования не менее 40, по согласованию с Заказчиком. В раздаточные материалы должны входить: список участников; программа; аналитический материал; анкета для опроса экспертов, ориентированная на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2
к Постановлению Совета
Российского Союза ректоров
от 30 мая 2007 г. № 1

ТЕХНИЧЕСКОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ
по проекту

«Формирование и методологическое обоснование содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования»
по программе Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы

Предложение об условиях исполнения государственного контракта на выполнение научно-исследовательских работ

Раздел 1. Наименование, виды (содержание), срок выполнения научно-исследовательских работ (НИР) и передачи результатов:			
Наименование НИР (в соответствии с предметом государственного контракта)	**Номер этапа НИР**	**Вид (содержание) НИР**	**Срок выполнения НИР и передачи результатов**
Формирование и методологическое обоснование содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования	**1**	**1.1.** Определение предмета правового регулирования федеральным законом отношений в сфере образования, которое должно включать в себя перечень правовых институтов, подлежащих закреплению федеральным законом, их научное описание и детальный анализ	До 31 июля 2007 г.
		1.2. Выявление системы действующих норм федерального законодательства по вопросам образования, которое должно включать в себя совокупность действующих нормативных предписаний, закрепленных законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами	До 31 июля 2007 г.
		1.3. Выявление системы норм международного права по вопросам образования, которое должно включать в себя перечень нормативных предписаний, действующих в сфере образования, их научное описание и детальный анализ.	До 31 июля 2007 г.

		1.4. Формально-логический анализ системы норм федерального законодательства об образовании с целью выявления пробелов, противоречий, фактов несоответствия нормам международного права и иных несовершенств, который должен содержать перечень несовершенств действующего федерального законодательства по вопросам образования, включая перечень пробелов; коллизионных норм; нечетких предписаний, неясных предписаний.	До 31 июля 2007 г.
		1.5. Подготовка программы и форм социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании. Программа и исследовательские формы составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования должна состоять из: гипотез о возможных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; гипотез о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; анкету для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	До 31 июля 2007 г.

		1.6. Проведение социально-правового исследования с целью сбора информации о результатах действия норм федерального законодательства об образовании. **Опрос должен быть составлен по итогам обобщения данных экспертного опроса не менее чем 100 экспертов по стандартной анкете, отражая региональный аспект (по возможности, во всех субъектах Российской Федерации). Опрос должен содержать вопросы: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие** на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.	До 31 июля 2007 г.
		1.7. Проведение конференции и семинаров (1 конференция, 1 семинар в Москве, 2-3 семинара в регионах Российской Федерации; с участием представителей экспертного сообщества и работодателей) по вопросам эффективности действия федерального законодательства в сфере образования. Мероприятия должны быть проведены с участием не менее 80-100 специалистов, в том числе в области образования не менее 40, по согласованию с Заказчиком. В раздаточные материалы семинаров должны входить: список участников семинара; программа семинара; аналитический материал; анкета для опроса экспертов, ориентированная на получение достоверных оценок экспертов об эффективности на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	До 31 июля 2007 г.

	2	**2.1.** Проведение анализа эффективности действия исследуемых норм федерального законодательства об образовании. Аналитическая записка должна включать результаты социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства по вопросам общего образования, в том числе: перечень недействующих, малоэффективных норм; сведения о социально -правовых факторах, препятствующих эффективному действию исследуемых норм права, сведения об интенсивности негативного воздействия выявленных факторов на исследуемые нормы; сведения о способности действующих правовых гарантий противостоять воздействию негативных факторов на действующие нормы права; предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.	До 10 декабря 2007 г.
		2.2. Формулирование предложений о структуре законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Структура законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования должна содержать: перечень институтов, составляющих содержание данного акта; описание логических связей между названными институтами; обоснование порядка расположения институтов в акте, обеспечивающего полное и последовательное развитие воли законодателя по вопросам образования.	До 10 декабря 2007 г.
		2.3. Формулирование предложений по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования. Предложения по совершенствованию законодательства об образовании в сфере образования должны включать: предложения об изменении, уточнении действующих норм права; предложения о признании норм, утратившими силу; предложения о новых, более совершенных нормах права, восполняющих пробелы или заменяющих малоэффективные нормы	До 10 декабря 2007 г.

		права; предложения о совершенствовании системы гарантий права граждан на образование, предложения по развитию основополагающих принципов системы образования - повышению качества, доступности и конкурентоспособности, предложения по развитию основополагающих принципов системы образования - повышению качества, доступности и конкурентоспособности.	
		2.4. Подготовка программы и исследовательских форм составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Программа и исследовательские формы составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования должна состоять из: гипотез о возможных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; гипотез о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; анкету для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	До 10 декабря 2007 г.
		2.5. Проведение экспертного опроса с целью выявления социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования. Опрос должен быть проведен среди не менее чем 70 экспертов по стандартной анкете, отражая региональный аспект (по возможности, во всех субъектах Российской Федерации). Опрос должен включать в себя вопросы: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности не-	До 10 декабря 2007 г.

		гативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.	
		2.6. Составление прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования. Прогноз социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования должен быть составлен по итогам обобщения данных экспертного опроса (не менее 80 экспертов). Прогноз должен включать в себя сведения: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права. предлагаемых норм права; анкету для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	До 10 декабря 2007 г.

		2.7. Разработка научно обоснованных, формализованных предложений о направлениях формирования и методологическом обосновании содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Предложения по совершенствованию законодательства об образовании должны быть подготовлены с учетом результатов проведенных исследований, опросов, прогнозов и экспертиз по проекту.	До 10 декабря 2007 г.
Раздел 2. Требования, предъявляемые к научно-исследовательским работам ,результат НИР:			
Номер этапа НИР	**Требования к НИР, согласно позициям, предусмотренным в разделе 1 настоящего задания:** **- описание, объем выполняемых НИР;** **- требования к НИР, формату (виду) материалов и (или) документов, при необходимости описание образцов (макетов)**		**Результат НИР**
1	**1.1.** Определение предмета правового регулирования федеральным законом отношений в сфере образования должно включать в себя перечень правовых институтов в сфере образования, подлежащих закреплению федеральным законом, их научное описание и детальный анализ		Справка о правовых нормах и институтах по вопросам образования, подлежащих регулированию на уровне федерального законодательства в соответствии со ст.ст. 28, 28[1] Закона РФ «Об образовании» (не менее – 5 п.л.)
	1.2. Выявление системы действующих норм федерального законодательства по вопросам образования должно включать в себя совокупность действующих нормативных предписаний, закрепленных Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами		Обзор массива действующих норм и институтов по вопросам образования, закрепленных Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами (не менее – 5 п.л.)

	1.3. Выявление системы норм международного права по вопросам образования должно включать в себя перечень нормативных предписаний, действующих в сфере образования, их научное описание и детальный анализ.	Обзор массива действующих норм и институтов международного права по вопросам образования (не менее – 5 п.л.)
	1.4. Формально-логический анализ системы норм федерального законодательства об образовании с целью выявления пробелов, противоречий, фактов несоответствия нормам международного права и иных несовершенств должен содержать перечень несовершенств действующего федерального законодательства по вопросам образования, включая перечень пробелов; коллизионных норм; нечетких предписаний, неясных предписаний.	Аналитическая записка о пробелах, противоречиях, фактах несоответствия нормам международного права федерального законодательства по вопросам образования (не менее - 5 п.л.)
	1.5. Подготовка программы и форм социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании. Программа и исследовательские формы составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования должна состоять из: гипотез о возможных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; гипотез о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; анкету для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	Программа и исследовательские формы сбора информации, осуществляемой в процессе проведения социального правового исследования, анкеты для опроса экспертов (не менее - 3 п.л.)
	1.6. Проведение социально-правового исследования с целью сбора информации о результатах действия норм федерального законодательства об образовании. **Опрос должен быть составлен по итогам обобщения данных экспертного опроса не менее чем 100 экспертов по стандартной анкете, отражая региональный аспект (по возможности, во всех субъектах РФ). Опрос должен содержать вопросы: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых**	Отчет об оценках экспертов о результатах действия норм федерального законодательства об образовании (не менее 6 п.л.)

	факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.	
	1.7. Проведение конференции и семинаров (1 конференция, 1 семинар в Москве, 2-3 семинара в регионах Российской Федерации; с участием представителей экспертного сообщества и работодателей) по вопросам эффективности действия федерального законодательства в сфере образования. Мероприятия должны быть проведены с участием не менее 80-100 специалистов, в том числе в области образования не менее 40, по согласованию с Заказчиком. В раздаточные материалы семинаров должны входить: список участников семинара; программа семинара; аналитический материал; анкета для опроса экспертов, ориентированная на получение достоверных оценок экспертов об эффективности на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	Отчет о проведении семинаров. Материалы семинаров (не менее - 2 п.л.).
2	**2.1.** Проведение анализа эффективности действия исследуемых норм федерального законодательства об образовании. Аналитическая записка должна включать результаты социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства по вопросам общего образования, в том числе: перечень недействующих, малоэффективных норм; сведения о социально -правовых факторах, препятствующих эффективному действию исследуемых норм права, сведения об интенсивности негативного воздействия выявленных факторов на исследуемые нормы; сведения о способности действующих правовых гарантий противостоять воздействию негативных факторов на действующие нормы права; предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.	Аналитическая записка об имеющихся несовершенных, а также малоэффективных нормах федерального законодательства об образовании, совокупности социально-правовых факторов, препятствующих эффективному действию законодательства. Предложения о путях усиления механизмов реализации норм федерального законодательства (не менее 4 п.л.)

	2.2. Формулирование предложений о структуре законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Структура законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования должна содержать: перечень институтов, составляющих содержание данного акта; описание логических связей между названными институтами; обоснование порядка расположения институтов в акте, обеспечивающего полное и последовательное развитие воли законодателя по вопросам образования.	Макет структуры законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Справка с обоснованием предлагаемой структуры (не менее 4 п.л.)
	2.3. Формулирование предложений по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования. Предложения по совершенствованию законодательства об образовании в сфере образования должны включать: предложения об изменении, уточнении действующих норм права; предложения о признании норм, утратившими силу; предложения о новых, более совершенных нормах права, восполняющих пробелы или заменяющих малоэффективные нормы права; предложения о совершенствовании системы гарантий права граждан на образование, предложения по развитию основополагающих принципов системы образования - повышению качества, доступности и конкурентоспособности.	Научно-обоснованные предложения по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования (не менее 5 п.л.)
	2.4. Подготовка программы и исследовательских форм составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Программа и исследовательские формы составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования должна состоять из: гипотез о возможных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; гипотез о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; анкету для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	Программа и исследовательские формы составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования (не менее 2,5 п.л.)

	2.5. Проведение экспертного опроса с целью выявления социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования. Опрос должен быть проведен среди не менее чем 70 экспертов по стандартной анкете, отражая региональный аспект (по возможности, во всех субъектах Российской Федерации). Опрос должен включать в себя вопросы: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права.	Отчет об оценках экспертов о социально-правовых последствиях принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 3 п.л.)
	2.6. Составление прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования. Прогноз социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования должен быть составлен по итогам обобщения данных экспертного опроса (не менее 80 экспертов). Прогноз должен включать в себя сведения: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права. предлагаемых норм права; анкету для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права.	Прогноз социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 3 п.л.)

	2.7. Разработка научно обоснованных, формализованных предложений о направлениях формирования и методологическом обосновании содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования Предложения по совершенствованию законодательства об образовании должны быть подготовлены с учетом результатов проведенных исследований, опросов, прогнозов и экспертиз по проекту.	Научно обоснованные, формализованные предложения о направлениях формирования и методологическом обосновании содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования с учетом прогноза социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 8 п.л.)
Раздел 3. Порядок приемки выполненных научно-исследовательских работ :		
Номер этапа НИР	**Требования к порядку приемки и утверждения выполненных НИР, в т.ч. в случаях:** **-передачи охраняемых объектов интеллектуальной собственности,** **- государственной регистрации результатов НИР,** **- проведения предварительной экспертизы и рассмотрения представляемых результатов на ученых советах (НТС) организаций, согласованных с Заказчиком;** **- требования по проведению опытной эксплуатации, тестовых испытаний и т.п. (с указанием требуемой методики и регламента) и т.п.:**	
1	Выполненные НИОКР принимаются Государственным заказчиком по акту сдачи-приемки исполнения обязательств по этапу Государственного контракта. Представляемые результаты подлежат предварительной экспертизе и рассмотрению на ученом совете Юридического факультета МГУ им М.В.Ломоносова по согласованию с Заказчиком	
2	Выполненные НИОКР принимаются Государственным заказчиком по акту сдачи-приемки исполнения обязательств по этапу Государственного контракта. Представляемые результаты подлежат предварительной экспертизе и рассмотрению на ученом совете Юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова по согласованию с Заказчиком	

Раздел 4. Состав отчетной документации, требования, предъявляемые к ней и получатели результата научно-исследовательских работ:			
Номер этапа НИР	**Состав, форма и требования к отчетной документации и материалам, предоставляемым Государственному заказчику**	**Получатели результата НИР, место выполнения НИР, наименование и место нахождения получателя результатов НИР**	**Сроки (периодичность) предоставления отчетной документации и материалов**
1	Отчет по первому этапу выполнения работ на бумажном носителе, форматом А4, прошитый и скрепленный печатью Исполнителя (2 экз.) и на электронном носителе (CD-ROM в формате Microsoft Word) . Содержание отчета должно отражать выполнение всех видов работ, предусмотренных первым этапом государственного контракта. Отчет по первому этапу выполнения работ, включающий в себя следующие материалы: - Справка о правовых нормах и институтах по вопросам образования, подлежащих регулированию на уровне федерального законодательства в соответствии со ст.ст. 28, 28[1] Закона РФ «Об образовании» (не менее – 5 п.л.); - Обзор массива действующих норм и институтов по вопросам образования, закрепленных Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами (не менее - 5 п.л.); - Обзор массива действующих норм и институтов международного права по вопросам образования (не ме-	Федеральное агентство по образованию, г. Москва, ул. Люсиновская, д.51	До 31 июля 2007 г.

	нее – 5 п.л.); - Аналитическая записка о пробелах, противоречиях, фактах несоответствиях нормам международного права федерального законодательства по вопросам образования (не менее - 5 п.л.); - Программа и исследовательские формы сбора информации, осуществляемой в процессе проведения социального правового исследования, анкеты для опроса экспертов (не менее - 3 п.л.); - Отчет об оценках экспертов о результатах действия норм федерального законодательства об образовании (не менее 6 п.л.); - Отчет о проведении семинара. Материалы семинара (не менее - 2 п.л.); Иные документы и материалы, подтверждающие выполнение работ. Отчетная документация представляется в Управление учреждений образования Федерального агентства по образованию.		
2	Итоговый отчет по выполнению работ по государственному контракту на бумажном носителе, форматом А4, прошитый и скрепленный печатью Исполнителя (2 экз.) и на электронном носителе (CD-ROM в формате Microsoft Word) . Содержание отчета должно отражать выполнение всех видов работ, предусмотренных государственным контрактом. Итоговый отчет, включающий в себя следующие материалы: - Справка о правовых нор-	Федеральное агентство по образованию, г. Москва, ул. Люсиновская, д.51	До 10 декабря 2007 г.

	мах и институтах по вопросам образования, подлежащих регулированию на уровне федерального законодательства в соответствии со ст.ст. 28, 28[1] Закона РФ «Об образовании» (не менее – 4 п.л.); - Обзор массива действующих норм и институтов по вопросам образования, закрепленных Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами (не менее - 4 п.л.); - Обзор массива действующих норм и институтов международного права по вопросам образования (не менее – 4 п.л.); - Аналитическая записка о пробелах, противоречиях, фактах несоответствиях нормам международного права федерального законодательства по вопросам образования (не менее - 2 п.л.); -Программа и исследовательские формы сбора информации, осуществляемой в процессе проведения социального правового исследования, анкеты для опроса экспертов (не менее - 3 п.л.); - Сбор информации по вопросам, предусмотренным программой социально-правового исследования с изучением материалов судебной практики, публикаций в прессе, юридической литературы и проведение экспертного опроса с участием не менее 20 экспертов (не менее – 6 п.л.); - Отчет об оценках экспер-		

	тов о результатах действия норм федерального законодательства об образовании (не менее 6 п.л.); - Отчет о проведении семинара. Материалы семинара (не менее - 2 п.л.); - Аналитическая записка об имеющихся несовершенных, а также малоэффективных нормах федерального законодательства, совокупности социально-правовых факторов, препятствующих эффективному действию законодательства и о предложениях относительно путей усиления механизмов реализации норм федерального законодательства (не менее 3 п.л.); - Макет структуры законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Справка с обоснованием предлагаемой структуры (не менее 4 п.л.); - Научно-обоснованные предложения по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования (не менее 5 п.л.); - Программа и исследовательские формы составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования (не менее 2,5 п.л.); - Отчет об оценках экспертов о социально-правовых последствиях принятия ре-		

	комендованных норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 3 п.л.); - Прогноз социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 3 п.л.); - Научно обоснованные, формализованные предложения о направлениях формирования и методологическом обосновании содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования с учетом прогноза социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 8 п.л.). Иные документы и материалы, подтверждающие выполнение работ. Отчетная документация представляется в Управление учреждений образования Федерального агентства по образованию.		

Область практического использования и применения результатов выполнения научно-исследовательских работ

Необходимо описать область практического использования и применения результатов выполнения НИР

Результаты работы могут быть использованы:

- в аналитической и законопроектной деятельности Минобрнауки России, в том числе в контексте подготовки интегрированного закона об образовании в Российской Федерации, как системообразующего акта, способствующего достижению высоких значений целевых индикаторов по всем направлениям задачи 3 Приложения 2 ФЦПРО на 2006-2010 годы;
- в законопроектной деятельности органов управления образованием субъектов РФ;

в нормотворческой деятельности образовательных учреждений при разработке локальных нормативных правовых актов.

Раздел 5. При необходимости, требования сертификации (в т.ч. к специалистам), безопасности, лицензирования, госаккредитации, обладания правами на объекты интеллектуальной собственности, страхования, соответствие государственным стандартам, санитарным нормам и правилам, включая дополнительные требования к качеству работ и т.п:

Номер требования	Содержание требования и (или) наименование требуемого документа	Ссылка на вид (виды), этап (этапы) НИР, к которым относится требование
5.1	Работы должны выполняться в соответствии с ГОСТ 15.101-98 Система разработки и постановки продукции на производство. Порядок выполнения научно-исследовательских работ.	
5.2.	Использование при выполнении НИОКР ранее созданных объектов интеллектуальной собственности не должно нарушать прав третьих лиц.	

Раздел 6. При необходимости, прочие и особые условия и (или) способы исполнения обязательств, включая гарантийные обязательства:

Номер требования	Содержание требования и (или) наименование требуемого документа	Ссылка на Вид (виды), этап (этапы) НИР, к которым относится требование
6.1.	**Не предусмотрено**	

Раздел 7. Иные необходимые сведения по выполнению научно-исследовательских работ:

7.1. Руководитель проекта;
7.2. Направление научной деятельности организации, по которому выполняется НИР;
7.3. Коды темы по ГРНТИ;
7.4. Цель НИР;
7.5. Имеющийся научный задел.

7.1.	**Голиченков А.К. – д.ю.н., профессор, декан Юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова**

7.2.	Исследование правовых проблем в сфере образования, практики применения законодательства Российской Федерации в сфере образования, в том числе научные исследования и разработка правовых механизмов реализации государственной политики регулирования отношений в сфере образования.
7.3.	**10.63; 10.27; 10.23; 10.21; 10.17**
7.4.	формирование и методологическое обоснование содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования, как системообразующего акта, направленного на повышение эффективности управления в сфере образования
7.5.	Юридический факультет МГУ обладает значительным научным заделом по теме проекта. За период с 1993 по 2006 годы профессорами и преподавателями Юридического факультета МГУ написано и издано: более 90 монографий, около 1500 научных статей и тезисов научных докладов, более 50 комментариев действующего законодательства, сделано более 700 докладов на научных конференциях, в том числе более 220 на международных конференциях, проводившихся в России и за рубежом. За этот же период профессорами и преподавателями факультета написано и издано более 300 учебников и учебных пособий. Юридический факультет МГУ в период с 1994 по 2006 гг. в области научной работы сосредоточил усилия на важнейших направлениях научных исследований, которые неразрывно связаны с активным участием коллективов кафедр и отдельных ученых факультета в законопроектных работах, в том числе по теме проекта. По теме исследования преподаватели и научные сотрудники Юридического факультета МГУ подготовили следующие книги и материалы: Суханов Е.А. "Российский закон о собственности. Научно-практический комментарий", 1993; "Право собственности и другие вещные права. Способы их защиты", 1996; Учебник (в соавторстве, ответственный редактор) "Гражданское право" в 2-х томах, 1993. Куренной А.М.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации /Под ред. А.М.Куренного, С.П.Маврина и Е.Б.Хохлова. - М.: Юристъ. 2005 (Отв.редактор и автор нескольких глав); Трудовое право России: Учебник. / Под ред. А.М.Куренного. - М.: Юристъ, 2004. /Серия «Классический университетский учебник» (Отв.редактор и автор нескольких глав); Правотворчество в сфере трудовых отношений: первоочередные задачи. // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 6. В трех томах. Том 3. – М.: Издательская группа «Юрист», 2006 (Материалы научно-практической конференции «Современное законотворчество: теория и практика» (к 100-летию Государственной Думы России). – Москва, 22-23 декабря 2005 г. Финансовое право. Учебник. Москва, Проспект, 2003 г.; Налоговое право. Учебник. Москва, Юрист, 2003 г.; Финансовое

	право в вопросах и ответах. Учебное пособие. Москва, Велби, 2003.г.; Финансовое право. Учебник. Москва, Проспект, 2004 г.; Налоговое право. Учебник для средних учебных заведений.Москва, Юрист, 2005 г.; Методическое пособие к учебному курсу "Финансовое право". Москва, Зерцало, 2003 г. Преподаватели и научные сотрудники факультета обладают огромным опытом в сфере выполнения научно-исследовательских работ по заказам органов государственной власти, в том числе в сфере образования. Юридический факультет МГУ, в частности, выполнял следующие научно-исследовательские работы в сфере законопроектной деятельности, связанные с темой проекта: участием в подготовке концепции, разработке структуры и работой в редакционных комиссиях по проектам Гражданского кодекса РФ; Земельного кодекса РФ, иных федеральных законов. Только за последние пять лет преподаватели кафедры участвовали в подготовке более чем 80 законопроектов; дали заключение более чем по 60 законопроектам, а также по проектам постановлений пленумов Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3
к Постановлению Совета
Российского Союза ректоров
от 30 мая 2007 г. № 1

План-график выполнения научно-исследовательских работ по проекту

«Формирование и методологическое обоснование содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования»

Номер этапа работ (услуг)	Вид (наименование) и основное содержание работ (услуг)	Срок начала этапа (этапов) выполнения работ (оказания услуг)	Срок окончания этапа (этапов) выполнения работ (оказания услуг)	Исполнители этапа (этапов) выполнения работ (оказания услуг)	Результаты работ
1	2	3	4	5	6
I	**I.1 Определение предмета правового регулирования федеральным законом отношений в сфере образования.** (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 1 Концепции в целях классификации отношений и действующих нормативных правил в образовании, а также определения предмета правового регулирования федеральным законом отношений в сфере образования)**.**	**Май 2007 г.**	**Июль 2007 г.**	**Исполнители по I этапу:** Голиченков А.К. – д.ю.н., профессор, декан Юридического факультета Суханов Е.А. – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского права Шерстобитов А.Е. – д.ю.н., профессор кафедры гражданского права Губин Е.П. – д.ю.н., профессор, зав. кафедрой предпринимательского права	Справка о правовых нормах и институтах по вопросам образования, подлежащих регулированию на уровне федерального законодательства в соответствии со ст.ст. 28, 28[1] Закона РФ «Об образовании».
	Выявление перечня правовых институтов в сфере образования, подлежащих закреплению федеральным законом.	**10 мая 2007 г.**	**31 мая 2007 г.**		
	Научное описание и детальный анализ правовых институтов в сфере образования, подлежащих закреплению федеральным законом.	**1 июня 2007 г.**	**30 июня 2007 г.**		

	Подготовка итоговой Справки о правовых нормах и институтах по вопросам образования, подлежащих регулированию на уровне федерального законодательства в соответствии со ст.ст. 28, 28[1] Закона РФ «Об образовании» (не менее – 5 п.л.)	**1 июля 2007 г.**	**31 июля 2007 г.**	Козлова Н.В. – д.ю.н., профессор кафедры гражданского права Куренной А.М. – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой трудового права Хаменушко И.В. – к.ю.н., и.о. заведующего кафедрой административного и финансового права Малешин Д.Я. – к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса	
	I.2 Выявление системы действующих норм федерального законодательства по вопросам образования (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 1 Концепции в целях сбора, анализа фактического и правового материала в сфере образования). Выявление совокупности действующих нормативных предписаний, закрепленных Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами. Подготовка итогового Обзора массива действующих норм и институтов по вопросам образования, закрепленных	**Май 2007 г.** **10 мая 2007 г.** **15 июня 2007 г.**	**Июль 2007 г.** **15 июня 2007 г.** **31 июля 2007 г.**	Мачульская Е.А. – д.ю.н., профессор кафедры трудового права Хныкин Г.В. – д.ю.н., профессор кафедры трудового права Щербак Н.В. – к.ю.н., доцент кафедры гражданского права Овчарова Е.В. – к.ю.н., ассистент кафедры административного и финансового права Ивлиева М.Ф. – к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права	Обзор массива действующих норм и институтов по вопросам образования, закрепленных Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами.

	Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и иными федеральными законами (не менее – 5 п.л.)			Глотова С.В. – к.ю.н., доцент кафедры международного права	
	I.3 Выявление системы норм международного права по вопросам образования. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 1 Концепции в целях сбора, анализа фактического и правового материала в сфере образования). Выявление перечня нормативных предписаний, действующих в сфере образования Научное описание и детальный анализ выявленных нормативных предписаний, действующих в сфере образования Подготовка итогового Обзора массива действующих норм и институтов международного права по вопросам образования (не менее – 5 п.л.)	**Май 2007 г.** **10 мая 2007 г.** **1 июня 2007 г.** **1июля 2007 г.**	**Июль 2007 г.** **31 мая 2007 г.** **30 июня 2007 г.** **31 июля 2007 г.**		Обзор массива действующих норм и институтов международного права по вопросам образования
	I.4 Формально-логический анализ системы норм федерального законодательства об образовании с целью выявления пробелов, противоречий, фактов несоответствия нормам международного права и иных несовершенств (Работы будут выполняться в соответствии	**Май 2007 г.**	**Июль 2007 г.**		Аналитическая записка о пробелах, противоречиях, фактах несоответствия нормам международного права федерального законодательства по вопросам образования

	с разделом 1 Концепции в целях сбора, анализа фактического и правового материала в сфере образования, классификации отношений и действующих нормативных правил в образовании, а также определения предмета правового регулирования федеральным законом отношений в сфере образования)**.**				
	- выявление несовершенств действующего федерального законодательства по вопросам образования, в т.ч. противоречий между нормативными правовыми актами (коллизионных норм); нечетких предписаний, неясных предписаний;	**10 мая 2007 г.**	**31 мая 2007 г.**		
	- выявление несовершенств действующего федерального законодательства по вопросам образования, в т.ч. пробелов в регулировании отношений в сфере образования;	**10 мая 2007 г.**	**31 мая 2007 г.**		
	-оценка правового обеспечения на федеральном уровне отношений в сфере образования.	**1 июня 2007 г.**	**30 июня 2007 г.**		
	Подготовка Аналитической записки о пробелах, противоречиях, фактах несоответствия нормам международного права федерального законодательства по вопросам образования (не менее - 5 п.л.)	**1 июля 2007 г.**	**31 июля 2007 г.**		

	I.5 Подготовка программы и форм социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 4 Концепции в целях проведения социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании, составления прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.)	**Май 2007 г.**	**Июль 2007 г.**		Программа и исследовательские формы сбора информации, осуществляемой в процессе проведения социального правового исследования, анкеты для опроса экспертов
	Подготовка гипотез о возможных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; гипотез о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права;	**10 мая 2007 г.**	**31 мая 2007 г.**		
	Подготовка анкеты для опроса экспертов, ориентированной на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм	**1 июня 2007 г.**	**15 июня 2007 г.**		

	права. Подготовка Программы и исследовательских форм сбора информации, осуществляемой в процессе проведения социального правового исследования, анкеты для опроса экспертов (не менее - 3 п.л.)	**15 июня 2007 г**	**31 июля 2007 г.**		
	I.6 Проведение социально-правового исследования с целью сбора информации о результатах действия норм федерального законодательства об образовании. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 4 Концепции в целях проведения социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании, составления прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.) Подготовка перечня вопросов: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о спо-	**Май 2007 г.** **10 мая 2007 г.**	**Июль 2007 г.** **31 мая 2007 г.**		Отчет об оценках экспертов о результатах действия норм федерального законодательства об образовании.

	собности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права. Проведение опроса Подготовка итогового Отчета об оценках экспертов о результатах действия норм федерального законодательства об образовании (не менее 6 п.л.)	 **1 июня 2007 г.** **15 июля 2007 г.**	 **15 июля 2007 г.** **31 июля 2007 г.**		
	I.7 Проведение конференции и семинаров (1 семинар в Москве, 2-3 семинара в регионах Российской Федерации) с участием представителей экспертного сообщества и работодателей по вопросам эффективности действия федерального законодательства в сфере образования (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 5 Концепции в целях апробации разработанных предложений по совершенствованию законодательства об образовании и формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования.) Подготовка и проведение конференции Подготовка и проведение семинаров Подготовка Отчета о проведении семинара. Материалы	**Май 2007 г.** **10 мая 2007 г.** **10 мая 2007 г.** **15 июля 2007 г.**	**Июль 2007 г.** **15 июля 2007 г.** **15 июля 2007 г.** **31 июля 2007 г.**		Отчет о проведении семинара. Материалы Семинара

	семинара (не менее - 2 п.л.). **Отчетная документация о результатах первого этапа научно-исследовательской работы рассматривается и утверждается на Ученом Совете Юридического факультета МГУ.**	**Июль 2007 г.**	**Июль 2007 г.**		Выписка из протокола заседания Ученого Совета Юридического факультета МГУ
II	**II.1 Проведение анализа эффективности действия исследуемых норм федерального законодательства об образовании.** (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 4 Концепции в целях проведения социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании, составления прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.) Подготовка перечня недействующих, малоэффективных норм; сведений о социально -правовых факторах, препятствующих эффективному действию исследуемых норм права, сведений об интенсивности негативного воздействия выявленных факторов на исследуемые нормы; сведений о способности действующих правовых гарантий противо-	**Август 2007 г.** **1 августа 2007 г.**	**Октябрь 2007 г.** **15 октября 2007 г**	**Исполнители по II этапу:** Голиченков А.К. – д.ю.н., профессор, декан Юридического факультета Суханов Е.А. – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского права Шерстобитов А.Е. – д.ю.н., профессор кафедры гражданского права Губин Е.П. – д.ю.н., профессор, зав. кафедрой предпринимательского права Козлова Н.В. – д.ю.н., профессор кафедры гражданского права	Аналитическая записка об имеющихся несовершенных, а также малоэффективных нормах федерального законодательства об образовании, совокупности социально-правовых факторов, препятствующих эффективному действию законодательства. Предложения о путях усиления механизмов реализации норм федерального законодательства.

	стоять воздействию негативных факторов на действующие нормы права; предлагаемых норм права. Подготовка общего заключения о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования Подготовка предложений экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права. Подготовка итоговой Аналитической записки об имеющихся несовершенных, а также малоэффективных нормах федерального законодательства об образовании, совокупности социально-правовых факторов, препятствующих эффективному действию законодательства, а также Предложений о путях усиления механизмов реализации норм федерального законодательства (не менее 4 п.л.)	**1 августа 2007 г.** **1 сентября 2007 г.** **15 октября 2007 г.**	**15 октября 2007 г** **15 октября 2007 г** **31 октября 2007г.**	Куренной А.М. – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой трудового права Мачульская Е.А. – д.ю.н., профессор кафедры трудового права Хныкин Г.В. – д.ю.н., профессор кафедры трудового права Чибисов В.А. – к.ю.н., доцент кафедры трудового права Кондратьева З.А. – к.ю.н., доцент кафедры трудового права Хаменушко И.В. – к.ю.н., и.о. заведующего кафедрой административного и финансового права Ивлиева М.Ф. – к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права Овчарова Е.В. – к.ю.н., ассистент кафедры административного и финансового права Малешин Д.Я. – к.ю.н., доцент кафедры граж-	

				данского процесса Щербак Н.В. – к.ю.н., доцент кафедры гражданского права	
	II.2 Формулирование предложений о структуре законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 3 Концепции в целях разработки формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования и их методологическое обоснование.) Подготовка перечня институтов, составляющих содержание данного акта; описание логических связей между названными институтами; обоснование порядка расположения институтов в акте, обеспечивающего полное и последовательное развитие воли законодателя по вопросам образования. Подготовка Макета структуры законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Справка с обоснованием предлагаемой структуры (не менее 4 п.л.)	**Август 2007 г.** **1 августа 2007 г.** **15 сентября 2007 г**	**31 сентября 2007 г.** **15 сентября 2007 г.** **31 сентября 2007 г.**		Макет структуры законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. Справка с обоснованием предлагаемой структуры.

	II.3 Формулирование предложений по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 2 Концепции в целях разработки предложений по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования). Подготовка предварительных предложений об изменении, уточнении действующих норм права; предложения о признании норм, утратившими силу; предложения о новых, более совершенных нормах права, восполняющих пробелы или заменяющих малоэффективные нормы права; предложения о совершенствовании системы гарантий права граждан на образование. Подготовка итоговых Научно-обоснованных предложений по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования (не менее 5 п.л.)	**Август 2007 г.** **1 августа 2007 г.** **15 октября 2007 г.**	**31 октября 2007 г.** **15 октября 2007 г.** **31 октября 2007 г.**		Научно-обоснованные предложения по совершенствованию законодательства об образовании, включая предложения по изменению законодательства РФ в сфере образования

	II.4 Подготовка программы и исследовательских форм составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 4 Концепции в целях проведения социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании, составления прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.)	**Август 2007 г.**	**Сентябрь 2007 г.**		Программа и исследовательские формы составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования
	Подготовка гипотез о возможных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; гипотез о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; гипотез о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права.	**1 августа 2007 г.**	**31 августа 2007 г.**		
	Подготовка анкеты для опроса экспертов, ориентированную на получение достоверных оценок экспертов об эффективности	**1 августа 2007 г.**	**31 августа 2007 г.**		

	действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права. Подготовка Программы и исследовательских форм составления прогноза эффективности предложений по совершенствованию законодательства, составляющих содержание законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования (не менее 2,5 п.л.)	**31 августа 2007 г.**	**15 сентября 2007 г.**		
	II.5 Проведение экспертного опроса с целью выявления социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 4 Концепции в целях проведения социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании, составления прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.) Подготовка перечня вопросов о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказывать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах	**Август 2007 г.** **1 августа 2007 г.**	**10 декабря 2007 г.** **30 сентября 2007 г.**		Отчет об оценках экспертов о социально-правовых последствиях принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования

	действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общего заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования. Проведение опроса Подготовка итогового Отчета об оценках экспертов о социально-правовых последствиях принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 3 п.л.)	**1 августа 2007 г.** **1 августа 2007 г.**	**15 ноября 2007 г.** **10 декабря 2007 г.**		
	II.6 Составление прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 4 Концепции в целях проведения социально-правового исследования эффективности действия норм федерального законодательства об образовании, составления прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования.) Подготовка экспертного опроса для получения сведений: о результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности негативных социально-правовых факторов, способных оказы-	**Август 2007 г.** **1 августа 2007 г.**	**Ноябрь 2007 г.** **31 августа 2007 г.**		Прогноз социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования

	вать негативное воздействие на предлагаемые нормы права; о совокупности ожидаемых позитивных результатах действия предлагаемых норм права; о совокупности ожидаемых негативных результатах действия предлагаемых норм права; общее заключение о способности предлагаемых норм влиять на процесс модернизации образования; предложения экспертов о путях совершенствования исследуемых норм права, предлагаемых норм права. Подготовка анкеты для опроса экспертов, ориентированной на получение достоверных оценок экспертов об эффективности действия предлагаемых норм права и предложений экспертов о путях повышения эффективности норм права. Проведение опроса Подготовка Прогноза социально-правовых последствий принятия разработанных норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 3 п.л.)	**1 августа 2007 г.** **1 сентября 2007 г.** **15 ноября 2007 г.**	**31 августа 2007 г.** **15 ноября 2007 г.** **30 ноября 2007 г.**		
	II.7 Разработка научно обоснованных, формализованных предложений о направлениях формирования и методологическом обосновании содер-	**Август 2007 г.**	**10 декабря 2007 г.**		Научно обоснованные, формализованные предложения о направлениях формирования и методологическом обосновании содержания законода-

	жания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования. (Работы будут выполняться в соответствии с разделом 3 Концепции в целях разработки формализованных правил законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования и их методологическое обоснование.) Проведение экспертиз по проекту Предложения по совершенствованию законодательства об образовании должны быть подготовлены с учетом результатов проведенных исследований, опросов, прогнозов и экспертиз по проекту. Подготовка Научно обоснованных, формализованных предложений о направлениях формирования и методологическом обосновании содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования с учетом прогноза социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования (не менее 8 п.л.) **Отчетная документация о результатах второго этапа научно-исследовательской работы рассматривается и утверждается на Ученом Сове-**	**1 ноября 2007 г.** **1 августа 2007 г.** **Ноябрь 2007 г.**	**30 ноября 2007 г.** **10 декабря 2007 г.** **Ноябрь 2007 г.**		тельного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования с учетом прогноза социально-правовых последствий принятия норм, их влияния на процесс модернизации образования. Выписка из протокола заседания Ученого Совета Юридического факультета МГУ

	те Юридического факультета МГУ. **Отчетная документация о результатах научно-исследовательской работы по проекту рассматривается и утверждается на Ученом Совете Юридического факультета МГУ.**	**Ноябрь 2007 г.**	**Ноябрь 2007 г.**		Выписка из протокола заседания Ученого Совета Юридического факультета МГУ

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4
к Постановлению Совета
Российского Союза ректоров
от 30 мая 2007 г. № 1

Предложения Российского Союза ректоров в состав рабочей группы по выполнению проекта «Формирование и методологическое обоснование содержания законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням системы образования»

Центральный федеральный округ	Гриценко Николай Николаевич	Президент Академии труда и социальных отношений
Северо-Западный федеральный округ	Лопатин Вячеслав Алевтинович	Заместитель декана Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета
Приволжский федеральный округ	Петров Александр Васильевич	Проректор по учебной работе Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского
Южный федеральный округ	Лукьянцев Александр Анатольевич	Заведующий кафедрой гражданского права Юридического факультета Южного федерального университета
Уральский федеральный округ	Перевалов Виктор Дмитриевич	Ректор Уральской государственной юридической академии
Сибирский федеральный округ	Прозументов Лев Михайлович	Профессор Юридического института Томского государственного университета
Дальневосточный федеральный округ	Курилов Владимир Иванович	Ректор Дальневосточного государственного университета
Аппарат Российского Союза ректоров	Каширина Ольга Валентиновна	Генеральный секретарь