

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
**Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение**  
**«Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве**  
**Российской Федерации»**

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ**  
**О ПРАКТИКЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**  
**ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ**  
**ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И**  
**ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ С УЧЕТОМ**  
**ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 29 ДЕКАБРЯ 2012 Г. № 273-ФЗ**  
**«ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Авторы:**

*Путило Н.В., Пуляева Е.В., Волкова Н.С.,  
Андриченко Л.В., Еремина О.Ю., Павлушкин А.В.,  
Плюгина И.В., Цомартова Ф.В., Глазырин Т.С.,  
Мельник Т.Е., Махник Д.И., Баранков В.Л.,  
Журавлева О.О., Шуплецова Ю.И., Егошина Л.А.*

**Москва**

**2015**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. Общая характеристика изменений в законодательстве субъектов Российской Федерации</b>	<b>3</b>
<b>II. Вопросы разграничения полномочий в сфере образования</b>	<b>10</b>
<b>III. Опыт правового регулирования в сфере дошкольного образования</b>	<b>14</b>
<b>IV. Начальное общее образование, основное общее образование и среднее общее образование</b>	<b>18</b>
<b>V. Правовое регулирование отношений в сфере профессионального образования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях</b>	<b>21</b>
<b>VI. Правовое регулирование форм обучения и форм получения образования</b>	<b>24</b>
<b>VII. Сетевые, дистанционные и электронные формы реализации образовательных программ</b>	<b>27</b>
<b>VIII. Правовое регулирование вопросов, касающихся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций</b>	<b>29</b>
<b>IX. Предупреждение и преодоление конфликта интересов педагогического работника</b>	<b>31</b>
<b>X. Правовое регулирование отношений в области государственной аккредитации образовательной деятельности, лицензирования образовательной деятельности и государственного контроля (надзора) в сфере образования</b>	<b>35</b>
<b>XI. Правовое регулирование в области информационной открытости организаций, осуществляющих образовательную деятельность</b>	<b>38</b>
<b>XII. Правовое регулирование в области аттестации педагогических работников</b>	<b>42</b>
<b>XIII. Правовое регулирование вопросов, касающихся мер социальной защиты педагогических работников</b>	<b>44</b>
<b>XIV. Правовое регулирование в области повышения востребованности образовательных услуг</b>	<b>47</b>
<b>XV. Правовое регулирование осуществления мониторинга в сфере образования</b>	<b>50</b>
<b>XVI. Правовые вопросы финансирования деятельности образовательных организаций</b>	<b>53</b>
<b>XVII. Правовое регулирование в области повышения квалификации государственных и муниципальных служащих и педагогических работников</b>	<b>54</b>

## **I. Общая характеристика изменений в законодательстве субъектов Российской Федерации**

1. В настоящее время практически всеми субъектами Российской Федерации проведена работа по приведению регионального законодательства об образовании в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

В целях обеспечения синхронности регулирования, достижения высокой степени соответствия между новыми нормами федерального уровня и нормами вновь разрабатываемых региональных актов Минобрнауки России были подготовлены методические материалы, направленные письмом Минобрнауки России от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17 «О Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», в которых содержались рекомендации о том, что работа по приведению актов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления должна быть завершена не позднее 1 января 2014 г. Однако менее 40 субъектов Российской Федерации воспользовались рекомендацией о приведении актов в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» до 1 сентября 2013 г. При этом все законы данной группы были приняты в период с 3 июня по 30 августа 2013 года. 18 субъектов завершили работу по приведению регионального законодательства об образовании в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» в период с 1 сентября по 31 декабря 2013 года. Более 10 субъектов Российской Федерации приняли законы об образовании в период с 1 января по 1 июля 2014 года.

При этом большинство субъектов Российской Федерации приняло новые законы об образовании либо взамен ранее существующих, либо были приняты новые акты. Наиболее распространённый предмет регулирования – сфера образования в субъекте Российской Федерации в целом (в таком случае наименование акта – «Об образовании...»). Имеются множественные примеры принятия актов о регулировании отношений в сфере образования или регулирования отдельных отношений в сфере образования. В обоих случаях содержание актов в целом соответствует рекомендованной Минобрнауки России структуре законодательного акта субъекта Российской Федерации в сфере образования.

Имеются случаи принятия актов, касающихся более узких сфер: разграничение полномочий в сфере образования между органами государственной власти субъекта Российской Федерации (Костромская область, Вологодская область и др.); реализация Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на территории отдельного субъекта Российской Федерации (Новгородская область и др.).

Наиболее оптимальной, но пока недостаточно распространенной практикой на уровне субъектов Российской Федерации, является принятие как собственно закона об образовании, так и внесение соответствующих изменений в иные законодательные акты. Так, в Архангельской области внесены изменения в 58 законов как относящихся к системе образовательного законодательства этого субъекта Российской Федерации, так и не относящихся к нему.

Наиболее распространенной практикой является принятие на уровне субъекта Российской Федерации общего закона об образовании и внесение изменений лишь в какой-то один (максимум – 3) закона субъектов Федерации по отдельным институтам системы образования. Чаще всего это касается пристра и ухода за детьми или родительской платы и нормативов финансирования.

В тех случаях, когда субъекты Федерации ограничились лишь внесением изменений в ранее принятые акты, не принимая общий закон, изменения касались:

корректировки употребляемых терминов, устойчивых словосочетаний: «образовательные учреждения» на «образовательные организации»; «подготовка, переподготовка и повышение квалификации» – на «подготовка и дополнительное профессиональное образование»; «учащиеся» – на «обучающиеся»; «юридическое образование» – на «образование в области юриспруденции»; «Закон Российской Федерации «Об образовании» – на Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», «педагогические кадры» – на «педагогические работники» и др.;

дополнительного регулирования отдельных институтов, например, правовое регулирование обучения на дому.

В большинстве принятых законов субъектов Российской Федерации об образовании происходит дифференциация полномочий различных органов государственной власти в сфере образования: помимо полномочий законодательного органа указываются полномочия правительств, губернаторов, уполномоченного исполнительного органа и иных исполнительных органов государственной власти в сфере образования. Не всегда это сопровождается попыткой соотнести полномочия органа с формой нормативного правового акта, хотя именно этот подход позволяет разделить изначально сферу нормативной регуляции и сферу правоприменения.

При разграничении полномочий различных органов государственной власти в сфере образования (включая законодательные органы и систему государственных органов исполнительной власти в сфере образования) важно обеспечить максимальную дифференциацию полномочий, соотношение с формой акта. Особенно это актуально для

законов, непосредственно посвященных разграничению полномочий в сфере образования на уровне субъектов Российской Федерации. По сути эти и подобные акты можно рассматривать как свод (кодекс) полномочий органов государственной власти в сфере образования.

Регулирование вопросов финансирования, субсидий, установления нормативов в общем законе субъектов Российской Федерации об образовании также деформирует их структуру, поскольку появляются методики в виде приложений и другие разделы, не предусмотренные модельным законом. В противном случае закон обрастает множеством приложений, трансформирующих структуру акта. Огромное количество приложений, их содержание (финансовое, бюджетное законодательство) и характер предписаний (методики) приводят к тому, что собственно нормы об образовании теряются в массиве норм иной отраслевой принадлежности, традиционная структура закона как акта высшей юридической силы потеряна и в результате получается акт о калькулировании расходов. Изменение как назначения общего закона субъекта Российской Федерации об образовании, так и деформация его структуры не могут быть оправданы, учитывая, что в большинстве субъектов Российской Федерации есть специальные законы о нормативах обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение образования.

Несмотря на то, что в ряде субъектов Российской Федерации приняты общие законы об образовании, имеющие более развернутую структуру, нежели в модельном законе, наиболее часто «выпадающими» из сферы законодательного регулирования вопросами являются: бесплатное питание для обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих; дополнительные гарантии по реализации права на образование; меры социальной поддержки обучающихся; содействие привлечению педагогических работников в образовательные организации; социальная поддержка педагогических работников.

Для дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений в сфере образования на уровне субъектов Российской Федерации необходимо завершить обновление регионального законодательства об образовании, включая внесение изменений в действующие и сохраняющие силу акты, как законодательного уровня, так и подзаконного (необходимо обратить особое внимание на институты начального профессионального образования, коррекционного образования и т.д.), ограничить случаи соединения в одном акте двух предметов – собственно закона об образовании и закона о внесении изменений в иные акты в связи с принятием закона об образовании.

2. Согласно ст. 9. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов

и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся несколько видов полномочий. Указанные полномочия касаются всех муниципальных образований, поскольку первоначально предопределены статусом органов местного самоуправления как учредителей образовательных организаций.

Полномочия органов местного самоуправления касаются не всех видов образования, а лишь общего образования и дополнительного образования. В отдельных редких случаях муниципальные районы наделены правом по осуществлению функций учредителей муниципальных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г., а органы местного самоуправления вправе обеспечивать организацию предоставления на конкурсной основе высшего образования в муниципальных образовательных организациях высшего образования. Статус учредителя позволяет реализовывать ряд нормотворческих функций в виде утверждения порядков, касающихся стипендиального обеспечения и контрольных цифр приема.

Федеральным законом не установлено требований к формам актов, посредством которых будет происходить реализация этих полномочий, за исключением прямого указания в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» на то, что полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в сфере образования, в том числе по закреплению территорий за общеобразовательными учреждениями в городах федерального значения, устанавливаются законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 4), определяя правовую основу местного самоуправления, относит акты местного самоуправления к категории «муниципальные правовые акты», включающие как уставы муниципальных образований, так и решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. В настоящее время муниципальные органы принимают значительное количество актов; основные направления, по которым они принимаются: 1) присмотр и уход за детьми (как правило, речь идет об актах, касающихся установления платы за присмотр и уход за детьми в муниципальных автономных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования); 2) информатизация деятельности образовательных организаций (принимаются административные регламенты предоставления следующих муниципальных услуг: предоставление

информации об организации общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в образовательных учреждениях; прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования; предоставление информации о порядке проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, в образовательных учреждениях, а также информации из базы данных об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена); 3) организация питания детей (как правило, акты органов местного самоуправления касаются предоставления дотации на питание отдельным категориям обучающихся в муниципальных образовательных учреждениях и имеют ограничение по времени действия (обычно на один год)<sup>1</sup>; 4) вопросы, связанные с деятельностью частных образовательных организаций; 5) вопросы получения общего образования; 6) муниципальные программы развития образования; 7) наибольшее количество актов органов местного самоуправления посвящено вопросам дошкольного образования: об утверждении порядка освобождения от родительской платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования; об утверждении положения о размере и порядке взимания родительской платы за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в муниципальных учреждениях; 8) акты, касающиеся медицинского обслуживания; 9) акты о закреплении за образовательными организациями территорий (в актах с типовым наименованием «О закреплении за муниципальными общеобразовательными учреждениями территориальных участков...»), как правило, имеются приложения, в которых перечислены муниципальные общеобразовательные учреждения и территориальные участки того или иного населенного пункта); 10) акты, касающиеся организации перевозок учащихся муниципальных общеобразовательных учреждений, проживающих в городских округах, муниципальных районах.

И форма, и содержание актов органов местного самоуправления, принимаемых в сфере образования, свидетельствуют об их нормативной правовой природе и назначении,

---

<sup>1</sup> Важно также, что именно в этих актах происходит конкретное определение прав категорий детей, право которых на бесплатное или льготное питание провозглашено на уровне федерального законодательства.

а также о том, что они касаются более широкого круга вопросов, нежели это прямо определено Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Повышение эффективности правового регулирования отношений в сфере образования на уровне органов местного самоуправления будет достигнуто в случае соблюдения следующих рекомендаций: непринятие актов, не предусмотренных Федеральным законом; непринятие актов со спорным предметом регулирования (например, положения о порядке реализации права граждан на образование); более четкая дифференциация актов на нормативные и ненормативные; единообразие при определении формы правового акта для одной группы отношений («Порядок приема заявлений, постановки на учет для зачисления детей в образовательные организации (учреждения), реализующие основные образовательные программы дошкольного образования (детские сады), расположенные на территории муниципального образования», «Порядок комплектования образовательных организаций, реализующих основную образовательную программу дошкольного образования» и «Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка детей на учет для зачисления в муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)»); максимально четкое следование букве федерального закона («административный регламент предоставления муниципальной услуги..», а не «административный регламент по предоставлению муниципальной услуги...»).

3. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» создал правовую основу для локального нормотворчества: даны характеристики системы локальных нормативных актов образовательной организации, определено их соотношение с системой нормативного правового регулирования, разграничены вопросы, которые должны быть отражены в уставе, и вопросы, по которым требуется принятие локальных нормативных актов. Согласно ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право принимать локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения, предоставлено образовательной организации.

В настоящее время образовательные организации восприняли нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и верно обозначили перечень основных вопросов организации и осуществления образовательной деятельности, по которым образовательная организация принимает локальные нормативные акты: 1) правила приема обучающихся; 2) режим занятий обучающихся; 3) формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной



аттестации обучающихся; 4) порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся; 5) порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся; 6) правила внутреннего распорядка обучающихся; 7) правила внутреннего трудового распорядка; 8) случаи выдачи документов особым (не предусмотренным Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации») категориям обучающихся; 9) порядок обучения по индивидуальному учебному плану, включая ускоренное обучение; 10) порядок участия обучающихся в формировании своего профессионального образования; 11) порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами спорта и культуры образовательной организации; 12) меры социальной и материальной поддержки обучающихся; 13) порядок посещения обучающимися мероприятий образовательной организации, не предусмотренных учебным планом; 14) порядок создания, организации работы, принятия решений комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения.

При этом необходимо учитывать, что Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по-новому перераспределяет полномочия между уставом образовательной организации и локальными актами этой организации. Следует отказаться от практики, когда в уставе перечисляется полный перечень видов локальных нормативных актов, поскольку согласно ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в уставе образовательной организации должен быть определен порядок принятия (но не перечень) локальных нормативных актов.

Основными проблемами, связанными с реализацией норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательными организациями в рамках своих нормотворческих полномочий, является несоблюдение требований к принятию и размещению актов: 1) не учитываются требования ст. 30 Федерального закона в части учета мнения советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов); 2) нарушаются требования ст. 29 Федерального закона, поскольку на сайтах размещаются не копии локальных нормативных актов, а их проекты (или документы без каких-либо реквизитов, не позволяющие выявить действительность размещенного акта).

Следует отметить как позитивный опыт принятия типовых форм (примерных) уставов государственных и муниципальных бюджетных образовательных учреждений (Пермский край, Волгоградская область, г. Череповец), создание единого сайта

образовательных организаций, подведомственных одному учредителю, структуризация материалов, размещаемых на сайтах образовательных организаций.

## **II. Вопросы разграничения полномочий в сфере образования**

Вопросы разграничения полномочий в сфере образования между различными уровнями осуществления публичной власти (федеральный, региональный и местный) нашли комплексное решение в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ). Установленное в данном Федеральном законе разграничение полномочий в целом соответствует той базовой модели разграничения полномочий в различных сферах общественной деятельности, которая на сегодняшний день сформирована в федеральных законах от 6 октября 1999 г. № 199-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с установленным разграничением полномочий в сфере образования органы государственной власти субъектов Российской Федерации на сегодняшний день в целом решили вопросы создания эффективной нормативной правовой базы в области образования, направленной на функционирование и развитие системы образования, включая разработку норм и нормативов финансового, материально-технического и иного ресурсного обеспечения системы образования на своей территории. Практически все субъекты Российской Федерации обеспечили соответствие своих законодательных актов в сфере образования федеральному законодательству в части установленного разграничения полномочий. Проведены также и необходимые преобразования организационной системы управления образованием, связанные с учетом установленных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволило в целом решить задачу сохранения всех имеющихся положительных достижений, учесть специфику деятельности в современных условиях образовательных учреждений, многообразие их типов и видов, а также условий деятельности. Аналогичная деятельность, правда, в ряде случаев с некоторым отставанием, проведена в муниципальных районах и городских округах в части приведения в соответствие своих уставов, а также иных нормативных правовых актов установленному для них объему и содержанию полномочий в сфере образования. Органы, осуществляющие управление в сфере образования муниципальных районов и

городских округов, традиционно действуют в качестве структурных подразделений местных администраций.

На уровне субъектов Российской Федерации приняты также подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию федеральных государственных полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации Федеральным законом № 273-ФЗ. Речь, прежде всего, идет об административных регламентах исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственной функции по надзору в сфере образования, предоставления государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации (за исключением организаций, лицензирование образовательной деятельности которых отнесено законодательством к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования), исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта Российской Федерации, а также органов местного самоуправления муниципальных образований, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории и др. Принятие таких актов способствует более эффективной реализации переданных субъектам Российской Федерации федеральных полномочий в соответствии с теми требованиями, которые в отношении них установлены.

Смоделированная в целом система разграничения полномочий в Федеральном законе № 273-ФЗ была осуществлена под стандартные возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Такая схема разграничения полномочий в целом оправдана, если учесть, что федеральное законодательство, включая названный Федеральный закон, допускает дальнейшее перераспределение полномочий в рассматриваемой сфере между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Такое перераспределение с 1 января 2015 года может осуществляться двумя способами.

Первый способ — **осуществление надления** законами субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации в сфере образования, что может осуществляться с учетом тех ограничений, которые установлены в этой части в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 199-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» (пп. 6 п. 2 ст. 26.3). Необходимым базовым условием такого наделения является строгое соблюдение принципа одновременного материально-финансового обеспечения осуществления указанных полномочий со стороны субъектов Российской Федерации, что продиктовано как нормами Конституции Российской Федерации (ст. 132), международными обязательствами Российской Федерации, определенными Европейской хартией местного самоуправления, так и требованиями, установленными в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 19).

Данный способ перераспределения полномочий в сфере образования между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на сегодняшний день достаточно активно используется во многих субъектах Российской Федерации. Как правило, на уровень муниципальных районов и городских округов передаются для осуществления следующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- по выплате компенсации родительской платы за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в образовательных организациях;

- по финансовому обеспечению получения гражданами дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг);

- по финансовому обеспечению получения гражданами дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг);

- по финансовому обеспечению муниципальных общеобразовательных организаций в части расходов на выплату ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство;

- по оплате расходов, связанных с компенсацией проезда к месту учебы и обратно отдельным категориям обучающихся по очной форме обучения муниципальных общеобразовательных организаций.

Передача осуществления таких полномочий производится с учетом задач социально-экономического развития муниципального образования субъекта Российской Федерации. Идет учет также того фактора, что передаваемые полномочия не должны создавать препятствия для решения муниципальными органами власти собственных полномочий по решению вопросов местного значения в сфере образования. Кроме того, важным фактором при передаче полномочий остается также и наличие реальных кадровых и иных возможностей муниципальных образований для осуществления ими переданных полномочий.

Второй способ изменения установленного федеральным законодательством соотношения полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере образования является перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, которое может осуществляться законами субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; соответствующие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

В отличие от наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, никаких ограничений в сфере образования органам государственной власти субъектов Российской Федерации для целей перераспределения полномочий не установлено. Таким образом, в рамках перераспределения полномочий за органами местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации могут закрепляться, по сути, в том числе и такие полномочия, как обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Передача осуществления муниципальным образованиям данного полномочия в порядке наделения не допускается.

Второй способ перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере образования в силу объективных причин (прежде всего, в части соблюдения условия по сроку действия данного полномочия) пока не получил распространения в субъектах Российской Федерации. В то же время на сегодняшний день в субъектах Российской Федерации идет процесс анализа законодательных предложений решения данного вопроса.

В качестве позитивной практики на сегодняшний день в части решения вопросов делегирования государственных полномочий субъектов Российской Федерации в сфере образования органам местного самоуправления является то, что проект соответствующего закона субъекта Российской Федерации, как правило, заблаговременно направляется представительным органам соответствующих муниципальных образований для согласования и мотивированного заключения. Возражения органов местного самоуправления относительно характера, объема перераспределяемых полномочий и порядка их финансирования рассматриваются в комиссиях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, прежде чем принимаются окончательные решения. Субъекты Российской Федерации при принятии соответствующих законов исходят, в том числе из необходимости более четкой координации в решении задач управления сферой образования, а также из функциональной сущности и организационной структуры сети муниципальных образовательных учреждений, способных обеспечить качественное и эффективное оказание образовательных услуг в рамках, закрепленных за ними полномочий.

### **III. Опыт правового регулирования в области дошкольного образования**

1. В некоторых субъектах Российской Федерации действуют программные документы, определяющие основные тренды развития дошкольного образования на соответствующей территории – концепции развития дошкольного образования (например: Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Тамбовская область). Наличие подобного рода документов является позитивным фактором для нормотворчества субъектов Российской Федерации, поскольку в них закладываются концептуальные подходы к дальнейшему развитию данной сферы, что позволяет последовательно реализовывать государственную политику в области дошкольного образования и в определенной степени прогнозировать результаты предпринимаемых

мер для обеспечения важнейшего гарантированного Конституцией Российской Федерации права на дошкольное образование.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в ч. 2 ст. 65 определяет, что учредитель дошкольной образовательной организации вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей в определяемых им случаях и порядке. Реализация данного правомочия учредителя, как правило, осуществляется на муниципальном уровне, однако некоторые субъекты Российской Федерации законодательно определяют дополнительные категории родителей, которым предоставляются льготы по родительской плате на территории субъекта Российской Федерации (например, Удмуртская Республика). Данный подход позволяет выделять дополнительное финансирование из республиканского бюджета: муниципальным образованиям выделяются субвенции для реализации полномочий, связанных с содержанием такой категории детей.

Согласно ч. 5 ст. 65 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям выплачивается компенсация в размере, устанавливаемом нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, но не менее двадцати процентов среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на первого ребенка, не менее пятидесяти процентов размера такой платы на второго ребенка, не менее семидесяти процентов размера такой платы на третьего ребенка и последующих детей.

Как правило, субъекты Российской Федерации придерживаются установленных федеральным законодателем минимальных размеров компенсации, однако вариативность правоположений Федерального закона – определение только минимального порога компенсации родительской платы – позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать собственные максимальные пороговые значения. Например, в Тверской области размер компенсации на третьего и последующих детей составляет 100 процентов, в Свердловской области аналогичный размер компенсации установлен только на четвертого и последующих детей.

Одной из наиболее острых проблем в сфере дошкольного образования является обеспечение его доступности. В субъектах Российской Федерации нормативное правовое регулирование вопросов, касающихся доступности дошкольного образования, и решение

проблемы очередности в дошкольные образовательные организации в основном развивается посредством принятия программных документов. Такие документы имеют разное название и различаются по статусу. В отдельных субъектах Российской Федерации приняты специальные государственные программы по обеспечению доступности дошкольного образования. В некоторых субъектах Российской Федерации в общие программы развития образования на соответствующей территории включены специальные подпрограммы, касающиеся вопросов развития дошкольного образования. Во многих субъектах Российской Федерации разработаны планы мероприятий («дорожные карты») по ликвидации очередности в дошкольные учреждения и обеспечению доступности дошкольного образования или по устранению дефицита мест в дошкольных образовательных организациях.

Помимо перечисленных выше общепринятых мероприятий отдельные субъекты Российской Федерации применяют нетипичные способы решения проблемы. Например, в Пермском крае в сельской местности наряду с типовыми проектами строительства обычных детских садов предлагается вариант строительства сельских мини детских садов на 1–2 разновозрастные группы (до 40 детей) с квартирой для семьи воспитателей, расположенной во второй половине здания. В Новгородской области в качестве возможной формы обеспечения конституционного права граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование муниципалитетам рекомендовано ввести сертификаты на право получения места в образовательной организации, реализующей основную общеобразовательную программу дошкольного образования, выдаваемые родителям при регистрации рождения ребенка в органах записи актов гражданского состояния.

Важнейшим направлением обеспечения доступности дошкольного образования является развитие государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования, а также частных образовательных организаций. В отдельных субъектах Российской Федерации предпринимаются активные шаги для развития негосударственного сектора дошкольного образования. Так, в качестве стимулирующей меры по развитию негосударственных образовательных организаций в Кемеровской области закреплено право на налоговые льготы за негосударственными дошкольными образовательными организациями, находящимися на территории Кемеровской области. В Республике Калмыкия утвержден Порядок предоставления субсидии из республиканского бюджета негосударственным организациям, осуществляющим деятельность на территории Республики Калмыкия в сфере дошкольного образования, на возмещение расходов на оплату налога на имущество организаций. Размер субсидии



определяется исходя из объема уплаченного получателем субсидии налога на имущество организаций за отчетный период (квартал, год) и не может превышать суммы уплаченного налога.

Другой мерой стимулирования развития сети негосударственных образовательных организаций является снижение размеров арендной платы в случае заключения договоров аренды государственного имущества с негосударственными образовательными организациями. Например, в Кемеровской области для негосударственных дошкольных образовательных учреждений, имеющих лицензию на право осуществления образовательной деятельности по общеобразовательным программам дошкольного образования, предусмотрена арендная плата в размере 1/2 рыночной стоимости арендной платы при заключении договоров аренды государственного имущества.

В Республике Татарстан, в Ивановской области стимулирование развития государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования осуществляется посредством предоставления грантов на реализацию проектов государственно-частного партнерства.

2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в ч. 2 ст. 65 определяет, что учредитель дошкольной образовательной организации вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей в определяемых им случаях и порядке. Во многих муниципальных образованиях учредители муниципальных образовательных организаций реализовали право предоставления льгот по родительской плате в отношении отдельных категорий родителей. К таким категориям, как правило, отнесены многодетные семьи; семьи, где оба или один родитель является инвалидом I или II групп; одинокие родители; малообеспеченные семьи.

Встречается практика установления льгот по родительской плате для семей, где оба или один родитель является учащимся (студентом) очной формы обучения в государственном образовательном заведении или военнослужащим срочной службы (городской округ Коломна Московской области, Лескенский муниципальный район Кабардино-Балкарской Республики, г. Ижевск и др.).

В г. Архангельске практикуется предоставление так называемых «социальных мест» детям из семей, имеющих минимальный среднедушевой доход семьи. Такие места предоставляются в муниципальных дошкольных образовательных организациях сроком на один год. Предоставление социального места освобождает родителей от внесения родительской платы за присмотр и уход.

На муниципальном уровне предпринимаются меры по стимулированию развития частных образовательных организаций. Так, в Нижневартовске утверждена «дорожная карта» развития негосударственного сектора услуг дошкольного образования в городе Нижневартовске на 2013–2016 годы, где в качестве одной из мер муниципальной поддержки развития негосударственного сектора услуг дошкольного образования предусмотрена организация предоставления негосударственному сектору услуг дошкольного образования прогулочных площадок муниципальных дошкольных образовательных организаций.

В некоторых муниципальных образованиях практикуется передача в безвозмездное временное пользование негосударственным образовательным организациям муниципальных нежилых помещений. Например, в Воронеже муниципальные нежилые помещения предоставляются негосударственной образовательной организации для оказания услуг по дошкольному образованию, а также уходу и присмотру за детьми сроком на 10 лет.

3. В числе актов, принимаемых образовательными организациями дошкольного образования, следует отметить такие как программы развития. Программы направлены на создание новых условий и форм организации образовательного процесса; применение новых образовательных технологий; обновление методического и дидактического обеспечения; развитие альтернативных форм дошкольного образования и др. Подобного рода акты способствуют развитию организации в стратегическом контексте, совершенствованию образовательных методик, рациональному распределению материальных ресурсов и, в конечном итоге, более эффективному функционированию образовательной организации.

#### **IV. Начальное общее образование, основное общее образование и среднее общее образование**

Участие субъектов Российской Федерации в правовом регулировании отношений в связи с обеспечением общего образования как института социального развития осуществляется путем:

1. принятия базовых законов в области образования, которые устанавливают основные начала организации предоставления общего образования в данном субъекте Российской Федерации;

2. принятия нормативных правовых актов по вопросам, требующим правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации согласно Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации»;

3. принятия нормативных правовых актов по собственной инициативе. Они, как правило, обеспечивают развитие системы образования в регионе, закрепляют систему социальной поддержки обучающихся.

Большинство из указанных нормативных правовых актов составляют акты, принятые в силу предписаний Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Несмотря на то, что не вся нормативно-правовая база субъектов Российской Федерации сформирована, в ряде случаев отсутствуют необходимые акты, либо регулирование одного и того же вопроса осуществляется и на уровне субъекта Российской Федерации и на уровне органа местного самоуправления, в целом практику регулирования образовательных отношений следует считать успешной.

Законодательство субъектов Российской Федерации прошлых лет не содержало норм, обеспечивающих положение, при котором общее образование в государственных и муниципальных школах получает равную поддержку с получением общего образования в негосударственных (частных) образовательных организациях, либо соответствующие нормативные предписания носили декларативный характер.

Теперь в региональном законодательстве устанавливаются:

1. принципы поддержки государственных, муниципальных и частных образовательных организаций;
2. распределение полномочий за органами государственной власти по поддержке государственных, муниципальных и частных образовательных организаций;
3. дифференцированные меры поддержки государственных, муниципальных и частных образовательных организаций: финансовые; имущественные; информационные; консультационные; иные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одним из проблемных вопросов является оказание содействия лицам, проявившим выдающиеся способности. Неоднородность правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации в этом вопросе, зависящая от финансовой составляющей, сменяется качественным разнообразием форм поддержки лиц, проявляющих выдающиеся способности (Республика Адыгея, Санкт-Петербург, Республика Мордовия, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область, Саратовская область). Положительной тенденцией является принятие в отдельных субъектах Российской Федерации (например, Ленинградская область) специальных порядков комплектования специализированных структурных подразделений и нетиповых образовательных организаций для лиц, проявивших выдающиеся способности.

Принимаются подзаконные нормативные правовые акты, посвященные организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения. Порядок организации такого отбора должен быть предусмотрен законодательством субъекта Российской Федерации, однако до недавнего времени такие акты носили неполный характер. Расширение их содержания за счет указания на: случаи, в которых осуществляется отбор, перечень сведений, указываемых в заявлении обучающегося (его родителей), полномочия образовательной организации при проведении ею отбора, процедуры проведения отбора, в том числе его формы, критерии отбора, порядок обжалования решения образовательной организацией, - следует считать положительной практикой.

Положительной тенденцией регионального законодательства и законодательства органов местного самоуправления является формирование системы нормативных правовых актов об организации предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации. Данная система, как правило, включает в себя: базовый акт субъекта Российской Федерации, единый акт об организации соответствующей помощи на территории муниципальных образований, положения об организации указанных видов помощи на территории конкретных муниципальных образований. При этом в законодательстве субъектов и органов местного самоуправления преодолевается узкий подход к пониманию психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи исключительно как к деятельности психолого-медико-педагогических комиссий.

Лучшей положительной практикой правового регулирования осуществления мониторинга в субъектах Российской Федерации и муниципальных районах, городских округах является утверждение нормативным правовым актом процедуры, сроков, показателей проведения мониторинга (как предписывает Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») и, что важно - закрепление в числе показателей мониторинга системы образования различного рода сведений (о развитии дошкольного образования; о развитии начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования; о развитии среднего профессионального образования; о развитии высшего образования (при наличии); о развитии дополнительного образования детей и взрослых; о развитии профессионального обучения; об интеграции образования и

науки, а также образования и сферы труда; о развитии системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования.

В настоящий момент идет процесс формирования нормативной базы образовательных организаций в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ. Главной целью этого процесса является обогащение законодательства новыми нормативными предписаниями, входящими в компетенцию образовательной организации. В локальном нормотворчестве такая тенденция появилась. Так, принимаемые образовательными организациями положения о мерах социальной поддержки обучающихся определяют виды мер социальной (материальной) поддержки и категории обучающихся, которым они предоставляются, порядок предоставления мер социальной (материальной) поддержки обучающимся. Позитивной следует считать практику детальной регламентации того, какие меры носят гарантированный характер, какие меры зависят от пределов финансовых средств, выделенных на соответствующие цели (например, путевки в оздоровительные лагеря), какие субъекты участвуют в принятии решения о предоставлении мер поддержки и каким образом).

#### **V. Правовое регулирование отношений в сфере профессионального образования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях**

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере профессионального образования относятся:

- разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей субъектов Российской Федерации;

- создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций субъектов Российской Федерации, осуществление функций и полномочий учредителей образовательных организаций субъектов Российской Федерации;

- организация предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования;

- организация предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации.

При одинаковом объеме полномочий субъектов Российской Федерации, закрепленных за ними в федеральном законодательстве, правовое регулирование осуществляется в разном объеме. Например, в ряде субъектов Российской Федерации

имеются специальные законодательные акты о профессиональном и дополнительном образовании, тогда как в других субъектах отсутствует даже общий законодательный акт об образовании. Такого рода дисбаланс, вероятно, должен быть устранен. Однако имеются и положительные примеры, в том числе, Закон г. Москвы от 16 июня 1999 г. № 25 «О ремесленной деятельности в городе Москве».

Несмотря на слабое, в целом, развитие на уровне субъектов правового регулирования целевой подготовки профессиональных кадров для собственных нужд субъектов Российской Федерации (целевого приема и обучения за счет бюджетов субъектов Российской Федерации), в ряде субъектов (Республика Калмыкия, Республика Саха (Якутия), Новосибирская область и др.) имеются подзаконные нормативные акты целевого характера, регулирующие указанную сферу.

В большинстве субъектов Российской Федерации принято достаточное количество актов, устанавливающих дополнительные стипендии и компенсации для лиц, обучающихся по программам профессионального образования. Принятие в субъектах Российской Федерации такого рода актов с целью удовлетворения потребностей субъектов в профессиональных кадрах является одним из приоритетных направлений совершенствования регионального законодательства.

В большинстве субъектов Российской Федерации нормативное правовое регулирование дополнительного профессионального образования практически отсутствует. При этом имеются отдельные примеры установления административных регламентов по предоставлению государственной услуги «предоставление дополнительного профессионального образования», а также дополнительных гарантий и льгот лицам, обучающимся по названным программам (г. Якутск, Республика Северная Осетия – Алания).

Важная сфера регулирования, практически не нашедшая своего отражения в существующих актах субъектов Российской Федерации - поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, а также поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности. Реализация данных полномочий в части профессионального образования в субъектах Российской Федерации практически отсутствует. При этом обращает на себя внимание то, что такая ситуация складывается и в тех субъектах Российской Федерации, которые имеют национальную составляющую.

Представляется, что данное направление развития образования должно получить правовое закрепление на уровне субъектов Российской Федерации с учетом имеющегося позитивного опыта других субъектов Российской Федерации. Речь идет о Законе

Республики Алтай от 12 ноября 2003 г. № 15-35 «О республиканской целевой программе «Сохранение и развитие алтайского языка на 2004 - 2008 годы» и Постановлении Правительства Республики Хакасия от 24 декабря 2012 г. № 893 «Об утверждении Порядка назначения ежемесячной доплаты к стипендии студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающимся по направлению подготовки бакалавриата «Педагогическое образование» (профиль подготовки, связанный с изучением хакасского языка и литературы) на условиях целевой контрактной подготовки для работы в сфере образования в Республике Хакасия».

В отличие от законодательства субъектов Российской Федерации, в котором, как уже отмечалось выше, недостаточно представлено правовое регулирование целевой подготовки кадров, необходимо отметить значительное число нормативных актов муниципальных образований, регулирующих данный вопрос.

До принятия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» значительное количество субъектов Российской Федерации приняли либо специальные законы о начальном профессиональном образовании (Забайкальский край, Костромская область, Республика Бурятия, Республика Северная Осетия-Алания), либо комплексные по предмету регулирования акты: о начальном и среднем профессиональном образовании (Алтайский край, Архангельская область, Брянская область, Вологодская область, г. Москва, Краснодарский край, Томская область, Тульская область, Ульяновская область), о начальном, среднем и дополнительном образовании (Амурская область, Воронежская область, Новосибирская область, Республика Саха (Якутия), о начальном профессиональном образовании и профессиональной подготовке (Кабардино-Балкарская Республика, Калужская область, Приморский край, Ленинградская область). Не во всех субъектах Российской Федерации к настоящему времени эти акты или их отдельные положения утратили силу.

## **VI. Правовое регулирование форм обучения и форм получения образования**

Анализ опыта правового регулирования форм обучения и форм получения образования в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» позволил выявить следующие эффективные практики, реализуемые на региональном и муниципальном уровнях.

1. В правовом упорядочении образовательных отношений в связи с семейным образованием велика доля договорного регулирования. Эта модель была воспринята из утратившего в настоящее время силу приказа Минобрнауки России от 27 июня 1994 г. № 225 «Об утверждении Примерных положений о получении общего образования в

форме экстерната и получении образования в семье». Однако новый Закон об образовании не предусматривает заключение каких-либо договоров, оформляющих отношения в сфере семейного образования и самообразования. Более того, ст. 54 Закона об образовании, регламентирующая договор об образовании, стороной договора называет лицо, зачисляемое на обучение, тогда как экстерны зачисляются в организацию, осуществляющую образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации. Министерство образования и науки в письме от 15 ноября 2013 г. № НТ-1139/08 «Об организации получения образования в семейной форме рекомендует определять отношения между родителями (законными представителями) и образовательной организацией в заявлении родителей (законных представителей) о прохождении промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации и распорядительном акте организации, осуществляющей образовательную деятельность.

На практике договорная форма регулирования отношений между родителями (законными представителями) и образовательной организацией в связи с семейным образованием зарекомендовала себя как более эффективная и широко используется до сих пор по нескольким причинам. Во-первых, как правило, образовательная организация определяется родителями (законными представителями) не на период прохождения конкретной аттестации, а на учебный год либо весь период обучения. Во-вторых, отношения между образовательной организацией по поводу семейного образования составляют не только вопросы аттестации, но и обеспечение учебниками и учебными пособиями, оказание психолого-педагогической, медицинской, социальной помощи, реализация экстернами академических прав в виде участия в олимпиадах, выставках, спортивных соревнованиях и т. д. В-третьих, в отличие от случая, когда обучающийся зачислен в образовательную организацию, и она в силу ст. 28 Закона об образовании несет ответственность за качество образования, при выборе семейной формы образования основная ответственность ложится на родителей (законных представителей).

Таким образом, отношения по поводу семейного образования между родителями (законными представителями) и образовательной организацией отличается достаточная продолжительность, сложность, большая доля родительского участия. Все это обуславливает необходимость применения более гибких, чем административный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, регуляторов, обеспечивающих согласование воли сторон.



Оформление отношений между организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и родителями (законными представителями) договором предусмотрены, например, актами органов исполнительной власти Ленинградской области, Астраханской области.

Договор определяет отношения по поводу семейного образования между образовательным учреждением с одной стороны и родителями (законными представителями) либо обучающимся – с другой. Существенные условия таких договоров, как правило, утверждаются региональными или муниципальными правовыми актами, устанавливающими типовые или примерные договоры о получении образования в семье. К таковым относятся: предмет договора, его срок, права и обязанности сторон, финансовые взаимоотношения, ответственность сторон, порядок расторжения договора и т. п.

2. Важным элементом системы правового регулирования семейного образования является институт публичного учета детей, получающих образование в семейной форме. Учет детей, имеющих право на получение общего образования каждого уровня и проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований, и форм получения образования, определенных родителями (законными представителями) детей согласно ст. 9, 63 Закона об образовании ведется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

При выборе родителями (законными представителями) детей формы получения общего образования в форме семейного образования родители (законные представители) информируют об этом выборе орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, на территориях которых они проживают (ч. 5 ст. 63 Закона об образовании).

Лучшие практики правового регулирования учета детей, получающих образование в семейной форме, включают в себя принятие муниципальных правовых актов, определяющих:

а) порядок учета детей, имеющих право на получение общего образования каждого уровня и проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований (г. Горно-Алтайск, Гаврилово-Посадский муниципальный район и др.);

б) порядок учета форм получения образования, определенных родителями (законными представителями) (г. Архангельск, г. Великие Луки и др.);

в) порядок информирования родителями (законными представителями) органа местного самоуправления о выборе семейной формы образования (г. Гусь-Хрустальный и др.).

3. Законом об образовании закреплен принцип полной финансовой ответственности родителей за образование, получаемое их детьми в семейной форме. Исключение составляет прохождение промежуточной и государственной итоговой аттестации в организации, осуществляющей образовательную деятельность по соответствующей имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, лицами, осваивающими основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования, не имеющими основного общего или среднего общего образования, бесплатность которого гарантируется (ч. 3 ст. 34 Закона об образовании).

Кроме того, статья 35 Закона об образовании гарантирует право обучающихся по основным образовательным программам за счет бюджетных ассигнований бюджетов различных уровней в пределах федеральных государственных образовательных стандартов на бесплатное пользование во время обучения учебниками и учебными пособиями, необходимыми в учебном процессе.

В этой связи, обучающиеся по образовательным программам в форме семейного образования должны быть обеспечены учебниками и учебными пособиями. Причем обеспечение указанных обучающихся учебниками и учебными пособиями возможно производить не только из фондов библиотеки организации, осуществляющей образовательную деятельность, в которой обучающийся проходит промежуточную или государственную итоговую аттестацию, но и посредством создания специализированного библиотечного фонда субъекта РФ (муниципального образования).

Позитивный опыт реализации данных установлений федерального образовательного законодательства состоит, во-первых, в их конкретизации на региональном и/или местном уровне в части механизма реализации права на обеспечение учебниками и учебными пособиями, а, во-вторых, в установлении субъектами Российской Федерации при наличии возможностей дополнительного финансового и иного материального участия в получении семейного образования. Так, например, в Свердловской области предусмотрено возмещение затрат родителям (законным представителям), обеспечивающим получение общего образования детьми по программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме семейного образования.

## **VII. Сетевые, дистанционные и электронные формы реализации образовательных программ**

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» урегулированы вопросы, связанные с сетевой формой реализации образовательных программ,

конкретизированы возможности реализации образовательных программ с использованием электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

Федеральной программой «Развитие образования на 2013-2020 гг.» для регионов были определены ключевые ориентиры в области внедрения электронного обучения, которые в целом можно свести к реализации дистанционных технологий обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и детей, проживающих в удаленных населенных пунктах. Всеми субъектами Российской Федерации были приняты соответствующие нормативно-правовые акты, регламентирующие процедуру, организационные и финансовые основы дистанционного обучения.

Наиболее эффективной моделью регулирования следует считать ту, в рамках которой субъектами Российской Федерации определяется информационная образовательная платформа для организации дистанционного образования, предусматриваются несколько (как например, в Хабаровском крае) организационных моделей дистанционного обучения: 1) обучение школьников конкретного класса по одному или нескольким предметам при наличии кадровой потребности в пределах одной школы; 2) обучение старшеклассников из разных школ на профильном уровне по одному или нескольким предметам в пределах одного муниципального образования; 3) организация самостоятельной подготовки старшеклассников к ЕГЭ; 4) модель смешанного обучения.

Обучение учащихся старшей ступени на базовом и профильном уровне в образовательных учреждениях городской и сельской местности Челябинской области организовано с использованием межмуниципальных образовательных сетей, созданных с учётом наиболее оптимальной расстановки высококвалифицированных педагогических кадров и технической оснащённости школ — участниц проекта.

Что касается сетевых образовательных программ, то в разных субъектах Российской Федерации реализуются проекты объединения ресурсов образовательных организаций разного уровня (дошкольного и школьного, школьного и профессионального, дополнительного и общего образования и пр.). При разработке правовых основ региональной политики в области образования выстраивается следующая цепь нормотворчества: нормативный акт регионального органа исполнительной власти в области образования - акт муниципального органа образования – акт образовательной организации. При этом правильной является практика использования нормативной формы акты, а не использование для этих целей исключительно писем и методических рекомендаций, задача которых – дополнять, а не подменять нормативное правовое регулирование. Так, на муниципальном уровне

нормотворчество в данной сфере осуществляется преимущественно с использованием формы приказов муниципальных органов образования (например, Гатчинский муниципальный район Ленинградской области).

В ряде субъектов Российской Федерации (например, Ямало-Ненецкий автономный округ) введены в действие специальные проекты «Сетевая школа», «Телешкола», «Центр дистанционного образования» и пр. Стимулами для активного внедрения новых технологий в образовательный процесс стали компьютеризация школ, осуществление компетентностного подхода с его требованиями к содержанию педагогического процесса, реализация права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья, закрытие малокомплектных школ в сельской местности.

Примером успешной реализации сетевой формы образовательной программы на уровне отдельных образовательных организаций является опыт организаций высшего образования, предусматривающий принятие специальных актов о порядке разработки и реализации совместных образовательных программ, порядке реализации образовательных программ в сетевой форме, создание специальных структур (например, Центр дистанционного образования, Институт открытого дистанционного образования и др.).

Вступление в действие норм закона, касающихся СОП, дистанционного образования, упорядочило уже давно существующие на практике формы обучения. Во многих локальных актах вместо «сетевых образовательных программ» фигурируют «совместные образовательные программы», что не в полной мере соответствует терминологии федерального законодательства об образовании. Внедрение сетевых программ, электронных ресурсов, дистанционных технологий на локальном уровне конкретной образовательной организации регламентируется внутренними нормативными актами – положениями, приказами, инструкциями, договорами, - которые в разных организациях по форме и содержанию мало отличаются друг от друга. Несмотря на то, что процесс нормотворчества в данной области осуществляется в русле общих установок Министерства образования и науки Российской Федерации поэтапно на региональном, муниципальном и локальном уровнях необходимо внесение изменений в ранее принятые акты с целью их гармонизации с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

### **VIII. Правовое регулирование вопросов, касающихся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций**

В настоящее время имеется ряд концептуальных и частных правовых проблем, среди которых: отсутствие единого концептуально-методологического понимания проблем качества образования и эффективности деятельности образовательных организаций, а также подходов к его измерению; неполнота и фрагментарность нормативной правовой базы по вопросам оценки качества образования и эффективности деятельности образовательных организаций; отсутствие разграничения нормотворческих полномочий между различными уровнями публичного управления по рассматриваемым вопросам; отсутствие координации деятельности различных организаций, занимающихся проблемами качества образования; отсутствие квалифицированных кадров для обеспечения проведения оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций.

На фоне перечисленных правовых проблем, имеется заслуживающий внимания положительный опыт нормативного регулирования вопросов, касающихся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций в некоторых субъектах Российской Федерации. Например, в Санкт-Петербурге используется системный подход к разработке региональной системы оценки качества образования, в результате чего Санкт-Петербургская региональная система оценки качества образования строится на трех уровнях: региональный, районный и уровень образовательной организации. В нормативных актах раскрыты общие принципы системы оценки качества образования, даны основные понятия в системе оценки качества образования, охарактеризованы основные элементы и процедуры системы оценки качества образования, определены функции субъектов системы оценки качества образования.

Существенное влияние на формирование регионального и муниципального нормативного регулирования оценки эффективности деятельности образовательных организаций оказал Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» (далее Закон № 256-ФЗ). В соответствии с Законом № 256 –ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления начали формирование соответствующих нормативных документов. В качестве позитивного примера построения системы независимой оценки качества оказания услуг

организациями социальной сферы, можно отметить опыт муниципального образования Республики Татарстан – в Альметьевском муниципальном районе. Исполком муниципального образования «Альметьевский муниципальный район» утверждает состав Общественного совета и положение о нем, разрабатывает Методические рекомендации по организации независимой системы оценки качества работы муниципальных учреждений, оказывающих социальные услуги в Альметьевском муниципальном районе Республики Татарстан.

Правовой основой независимой системы оценки качества работы организаций социальной сферы в Альметьевском муниципальном районе являются нормативные акты Кабинета Министров Республики Татарстан, такие как: «О стандартах качества государственных услуг Республики Татарстан»; «О Порядке проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых государственных услуг установленным стандартам качества государственных услуг Республики Татарстан»; «О критериях оценки деятельности государственных учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, молодежной политики, физической культуры и спорта».

На муниципальном уровне в соответствии с вышеуказанными актами регионального уровня разработаны муниципальные акты по рассматриваемым вопросам. Так, разработано «Положение о порядке разработки, утверждения, изменения, отмены и применения стандартов качества муниципальных услуг Альметьевского муниципального района Республики Татарстан», «Порядок проведения оценки деятельности муниципальных учреждений и соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг установленным стандартам качества муниципальных услуг» и «Перечень государственных и муниципальных услуг». В совокупности сформированная муниципальная система оценки качества демонстрирует полноту правового регулирования и согласованность актов регионального и муниципального уровня по вопросам оценки качества и эффективности деятельности организаций социальной сферы, в том числе и образовательных организаций.

#### **IX. Предупреждение и преодоление конфликта интересов педагогического работника**

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» введено новое понятие - «конфликт интересов педагогического работника». Регулирование вопросов, связанных с предупреждением и преодолением конфликта интересов педагогического работника, на уровне данного Федерального закона является минимальным, рамочным,

основная регламентация осуществляется на локальном уровне. Организации, осуществляющие образовательную деятельность, должны разработать и принять акты, устанавливающие порядок деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

Роль органов государственной власти и местного самоуправления в регламентации предупреждения и преодоления конфликтов интереса педагогических работников, а также деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений не определена федеральным законодателем, поскольку изначально предполагался локальный уровень регулирования. Вместе с тем имеются отдельные нормативные правовые акты на региональном и муниципальном уровне, затрагивающие соответствующие вопросы. Такие акты, как правило, дублируют нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Следует подчеркнуть, что речь идет преимущественно о подзаконном регулировании, на уровне законов субъектов Российской Федерации данные вопросы упоминаются в единичных случаях в аспекте закрепления права обучающихся на обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений.

Подготовка методических рекомендаций по вопросу предупреждения и преодоления конфликта интересов педагогического работника со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является скорее исключением. В качестве такового можно указать: распоряжение Комитета по образованию Правительства Санкт-Петербурга от 9 апреля 2014 г. № 1474-р «Об утверждении Примерного положения о комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений»; Методические рекомендации по вопросу конфликта интересов педагогического работника и формы документов, издаваемых образовательной организацией и Комиссией в рамках рассматриваемого вопроса (утв. письмом Министерства образования Омской области от 20 июня 2014 г. № ИСХ-14/МОБР-9429); модели локальных актов, разработанных в г. Мурманске. Ввиду отсутствия соответствующих рекомендаций на федеральном уровне представляется целесообразным и обоснованным оказание методической помощи организациям, осуществляющим образовательную деятельность, со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время сложилась неоднородная практика регулирования деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Анализ локальных актов, принятых организациями, осуществляющими образовательную деятельность, показал следующие правовые проблемы:

– нередко положение о комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений принимается с целью выполнения формальных требований, является по содержанию чрезмерно общим, не позволяющим регламентировать с достаточной степенью детализации деятельность комиссии, при этом несет минимум смысловой нагрузки;

– часто нарушаются требования к составу комиссии (в части соблюдения нормы о представительстве);

– установленный локальным актом порядок формирования состава комиссий нередко не позволяет обеспечить самостоятельность и независимость в принятии решений;

– недостаточное количество членов комиссии снижает эффективность ее работы, объективность рассмотрения обращений (в некоторых организациях в комиссию входит всего три члена, при этом для принятия решения достаточно присутствия большинства, то есть всего лишь двух членов);

– при закреплении пунктов положений о кворуме и порядке принятия решений, как правило, не учитывается принцип представительства;

– механизм предупреждения и преодоления конфликта интересов педагогических работников будет эффективен лишь в том случае, если на всех стадиях реализован принцип независимости, однако даже в самих локальных актах при закреплении порядка деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений его реализация зачастую не обеспечивается и др.

1. В общем массиве локальных актов детально разработанных положений, регламентирующих деятельность комиссий, меньшинство. Как правило, закрепляются лишь общие, основные положения. Вместе с тем достаточно четко и подробно регламентированный порядок создания и организации деятельности комиссий позволит повысить эффективность их работы, минимизировать риски необъективного рассмотрения споров. В соответствующих локальных актах необходимо регламентировать следующие вопросы: цель и задачи комиссии, принципы деятельности, компетенция, сроки осуществления полномочий, формирование состава, порядок выбора председателя и секретаря (их ротация), возможность досрочного изменения состава комиссии, полномочия членов комиссии и ее председателя, случаи досрочного прекращения полномочий членов комиссии, организация деятельности комиссии (сроки принятия решений о проведении заседаний, порядок подачи обращений, сроки и порядок рассмотрения споров и принятия решений), кворум, возможность привлечения третьих лиц к рассмотрению вопросов, исполнение решений комиссии, делопроизводство



(ведение протоколов заседаний, регистрация и хранение соответствующей документации) и др.

2. На практике в состав комиссии включается как четное, так и нечетное количество членов. Однако предпочтительнее именно второй вариант, поскольку в этой ситуации исключаются проблемы принятия решения, когда голоса делятся поровну. В случае, когда нечетное количество членов в составе комиссии невозможно (что обусловлено нормами самого Федерального закона № 273-ФЗ), необходимо дополнительно разработать порядок принятия решений для ситуаций, когда при голосовании голоса разделяются поровну.

Наиболее распространенным вариантом регулирования является закрепление положения, что при равном числе голосов решение принимает председатель комиссии. Данный подход можно считать допустимым, если председателем комиссии не является руководитель организации. В качестве общей рекомендации не следует вообще включать в состав комиссии руководителя организации, поскольку это существенно повышает риски его влияния на принятие решений. В этой связи представляет интерес встречающиеся нормы о том, что: 1) председатель и члены Комиссии не имеют права разглашать информацию, поступающую к ним; 2) никто, кроме членов Комиссии, не имеет доступа к информации; 3) иные лица, осуществляющие управление в образовательной организации, лишь правдиво информируются по их запросу.

3. Существенно повышается риск необъективности, а также нарушается принцип равного представительства при рассмотрении спора в отсутствие отдельных членов комиссии на заседании. Оптимальным представляется механизм принятия решений, при котором вообще исключается возможность отсутствия кого-либо из членов комиссии при рассмотрении споров и принятия решений. Положительной практикой является закрепление нормы о том, что работа комиссии осуществляется лишь в полном составе и норм о замене членов комиссии в случае невозможности осуществления возложенных обязанностей. Однако подобная практика является исключением, почти во всех локальных актах предусмотрен кворум для принятия решений (простое большинство – более  $\frac{1}{2}$  членов, либо квалифицированное большинство – более  $\frac{3}{4}$  членов). В этом случае может быть нарушен принцип равного представительства, паритетные начала деятельности комиссии; наиболее ярко это будет проявляться в случае, когда комиссия является малочисленной и включает, например, всего лишь трех членов. Во избежание подобного целесообразно указывать минимальные показатели представительства сторон. Кроме того, целесообразно установить требование о невозможности рассмотрения

обращений в неполном составе в случае, если общее количество членов комиссии менее шести.

4. Распространенным в работе комиссий является открытое голосование при принятии решений, однако закрытое голосование по очевидным причинам представляется предпочтительным.

5. Представляет интерес положение, предусматривающее право комиссии на проведение профилактических мероприятий (комиссия до принятия решения имеет право провести профилактические мероприятия, направленные на урегулирование конфликта путем примирения сторон). В данном случае целесообразно детализировать положение, указав порядок принятия соответствующего решения об их проведении; желательно также перечислить основные формы таких мероприятий. Например, в качестве профилактического мероприятия может быть рассмотрена беседа с участниками спора.

6. Заслуживает внимания практика назначения лица, ответственного за предупреждение конфликта интересов педагогических работников, обязанного реагировать на потенциальные угрозы. Такое лицо может входить в состав комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. В ряде положений установлено, что ответственным является непосредственно руководитель. Имеется практика назначения ответственными и иных работников.

7. Иногда прописывается возможность комиссии отменять локальные акты. Данная норма может считаться правильной лишь в том случае, если подобные возможности комиссии предусмотрены либо в специальном локальном нормативном акте о порядке принятия и отмены локальных актов конкретной образовательной организации, либо это сделано в Уставе образовательной организации.

8. Следует признать обоснованным привлечение к работе комиссий независимых экспертов, специалистов, если это требуется для объективного и всестороннего рассмотрения обращений.

В ряде случаев внешний эксперт (представитель социального партнера) вообще включается в качестве постоянного члена в состав комиссии. Эта практика является спорной, поскольку в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» устанавливается закрытый перечень членов комиссии и внешние эксперты в нем не предусмотрены (если только они не выступают в качестве представителей одной из сторон).

8. Не всегда прописывается изменение состава комиссии, однако необходимость в этом имеется. В частности, должны быть закреплены нормы о досрочном прекращении

полномочий членов комиссии, а также о том, что замена члена комиссии производится, если у того имеется личная заинтересованность в исходе рассмотрения обращения.

9. На уровне отдельных субъектов Российской Федерации предпринимаются дополнительные меры по обеспечению эффективности деятельности комиссий. Так, Уполномоченным по правам ребенка в Красноярском крае рекомендовано Правительству края принять меры по организации регулярного мониторинга эффективности деятельности созданных в общеобразовательных организациях комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, обеспечению указанных комиссий квалифицированными кадрами.

Идея проведения мониторинга заслуживает внимания, причем целесообразно к его проведению привлекать соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, являющиеся участниками отношений в сфере образования. Учитывая проблемы в подготовке локальных актов, связанные с предупреждением и преодолением конфликта интересов педагогических работников, уместно говорить также о мониторинге указанных локальных актов.

10. Поскольку деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений не ограничивается только предупреждением конфликтов интересов педагогических работников, рекомендуется предусмотреть особенности рассмотрения тех или иных споров с учетом правового положения организации, осуществляющей образовательную деятельность (например, в некоторых локальных актах сделан акцент на экзаменационной деятельности).

## **Х. Правовое регулирование отношений в области государственной аккредитации образовательной деятельности, лицензирования образовательной деятельности и государственного контроля (надзора) в сфере образования**

Как показывает анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в части регламентации деятельности органов государственной власти при лицензировании образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательной деятельности, осуществления государственного контроля, оно в целом отвечает требованиям федерального законодательства.

В основном в субъектах Российской Федерации принимаются административные регламенты предоставления государственных услуг при государственной аккредитации и лицензировании образовательной деятельности и осуществления государственной функции государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Кроме принятия новых административных регламентов, отражающих изменения в законодательном регулировании в сфере образования на федеральном уровне, органами государственной власти субъектов Российской Федерации признавались утратившими силу те административные регламенты, которые не соответствовали Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации».

В обновленном законодательстве об образовании субъектов Российской Федерации нашли отражение положения указанного Федерального закона о закреплении за органами государственной власти полномочий по лицензированию образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательной деятельности и осуществлению государственного контроля в сфере образования.

Во многих субъектах Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты, определяющие статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложено лицензирование образовательной деятельности, государственная аккредитация образовательной деятельности, осуществление государственного контроля в сфере образования.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не закрепляет за муниципальными образованиями полномочия в части государственной аккредитации образовательной деятельности, лицензирования образовательной деятельности и государственного контроля (надзора) в сфере образования. Соответственно, органы местного самоуправления не могут принимать по данным вопросам акты регулятивного характера. За единичными исключениями на муниципальном уровне соблюдается данное ограничение.

Одновременно в муниципальных образованиях широко практикуется принятие актов муниципальных органов управления образованием, направленных на координацию и обеспечение содействия муниципальным образовательным организациям при прохождении ими государственной аккредитации образовательной деятельности или лицензирования образовательной деятельности. Это позволяет выявить возможные проблемы при подготовке к названным процедурам и оказать необходимую помощь муниципальным образовательным организациям.

Что касается контрольных полномочий органов местного самоуправления в сфере образования, то необходимо отметить следующее. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» выделяет только государственный контроль (надзор) в сфере образования. Контрольными (надзорными) полномочиями органы местного самоуправления не наделяются. Поэтому в тех муниципальных образованиях, в которых муниципальные правовые акты в области контроля в сфере образования были приняты,

их отменяют. Таким образом, органы местного самоуправления приводят свои акты в соответствие с требованиями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», выделяющим только государственный контроль (надзор) в сфере образования.

С другой стороны, в ряде муниципальных образований, напротив, формируется правовая основа осуществления муниципального контроля в сфере образования. Возможность муниципального контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, допускается статьей 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает возможность осуществления муниципального контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами по вопросам местного значения (статья 17.1), что может послужить правовой основой для принятия муниципальных правовых актов в области муниципального контроля в сфере образования. Но, пока, подобные акты практически отсутствуют, что, возможно, объясняется небольшим сроком, прошедшим с момента вступления в силу поправки к статье 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», расширяющий предмет муниципального контроля, а также тем, что такие акты носят факультативный характер.

На локальном уровне, т.е. в образовательных организациях, принимаются акты, направленные на организацию подготовки образовательных организаций к проведению тех или иных мероприятий при осуществлении лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательной деятельности или государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Как показывает анализ локальных актов, размещенных на сайтах образовательных организаций, подавляющее их число посвящено вопросам подготовки к государственной аккредитации образовательной деятельности. При этом принимаются они как в образовательных организациях, реализующих общеобразовательные программы, так и в образовательных организациях, реализующих профессиональные программы. В таких актах распределяются обязанности между структурными подразделениями образовательной организации в связи с предстоящей государственной аккредитацией, ставятся задачи, определяются сроки и ответственные лица за проведение подготовительных мероприятий, утверждаются планы подготовки к

проведению государственной аккредитации. Принимаются такие акты, как правило, за шесть месяцев до предстоящей государственной аккредитации и по мере необходимости ее проведения.

В основном указанные локальные акты образовательных организаций утверждаются руководителем образовательной организации. В рамках образовательных организаций, реализующих образовательные программы высшего профессионального образования, встречается практика принятия актов коллективных органов управления, например, учетных советов.

Принятие подобных актов организационного характера позволяет обеспечить подготовку образовательных организаций к проведению государственной аккредитации образовательной деятельности, лицензирования образовательной деятельности.

К локальным актам образовательных организаций, принимаемых в связи с осуществлением государственного контроля (надзора) в сфере образования можно отнести акты, направленные на выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора). В большинстве своем такие акты принимаются в сроки, установленные законодательством. Следует отметить, что ужесточение законодательства в части реагирования на невыполнение предписаний органов государственного контроля (надзора) сыграло положительную роль в обеспечении оперативного реагирования образовательных организаций на выявленные нарушения.

## **XI. Правовое регулирование в области информационной открытости организаций, осуществляющих образовательную деятельность**

К настоящему времени в ряде субъектов Российской Федерации уже сформировалась законодательная база, состоящая из нормативных правовых актов, предмет правового регулирования которых включает в себя, в том числе, и правоотношения в сфере обеспечения информационной открытости образовательных организаций. К таким субъектам Российской Федерации, в частности, можно отнести г. Москву, Краснодарский край, Республику Татарстан, Удмуртскую Республику и др.

Рассматриваемые правоотношения в вышеуказанных субъектах Российской Федерации урегулированы как непосредственно в региональных законах об образовании, так и в нормативных правовых актах высших органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, издаваемых в форме постановлений, а также в форме приказов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования.

Согласно п. е) ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится правовое регулирование общих вопросов воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Из вышеуказанного следует, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции обладают достаточной степенью дискреции при осуществлении правового регулирования вопросов, связанных с обеспечением информационной открытости образовательных организаций. Следовательно, имеющийся опыт правового регулирования рассматриваемой категории правоотношений, а именно, принятие вышеуказанными субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с обеспечением информационной открытости организаций, осуществляющих образовательную деятельность, заслуживает положительной оценки, поскольку способен расширить гарантии реализации права граждан на образование на уровне субъектов Российской Федерации.

В качестве правовой модели, способной в полной мере обеспечить данные гарантии, необходимо рассматривать модель, при которой общие положения, связанные с обеспечением информационной открытости, устанавливались бы в специальном нормативном акте субъекта Российской Федерации, регулирующем правоотношения в сфере образования, а отдельные процедурные аспекты вышеуказанного правового института регламентировались бы иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением информационной открытости организаций, осуществляющих образовательную деятельность, на муниципальном уровне базируется на положениях п. 11) ч. 1 ст. 15, п. 13) ч. 1 ст. 16 и п. 3) ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 7) ч. 1 ст. 15.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальные образования в основном осуществляют правовое регулирование в ситуации, когда они выступают в качестве учредителей образовательных организаций. В этом случае данное регулирование осуществляется, как правило, в форме постановлений исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований и направлено на реализацию

положений законодательства, регулирующего обеспечение информационной открытости организаций, осуществляющих образовательную деятельность. В иных же случаях, правовое регулирование правоотношений, связанных с обеспечением информационной открытости образовательных организаций осуществляется, в основном, в случае отсутствия соответствующего регулирования на уровне субъектов Российской Федерации.

В частности, в качестве позитивного примера правового регулирования рассматриваемых правоотношений на муниципальном уровне следует отнести постановление Администрации города Свободного от 13 марта 2014 г. № 455 «Об утверждении Положения о правилах размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации», Постановление администрации городского округа Анадырь от 3 октября 2011 г. № 539 «Об утверждении Положения об организации предоставления общедоступного бесплатного общего образования на территории городского округа Анадырь».

В этой связи существующая модель правового регулирования правоотношений в сфере обеспечения информационной открытости образовательных организаций, при которой муниципальные образования осуществляют правовое регулирование вопросов в рассматриваемой сфере в полной мере в случае, когда они выступают в качестве учредителей данных организаций, либо, когда таким регулированием они восполняют пробельность регионального законодательства, представляется оптимальной.

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» установлен как принцип информационной открытости, так и требования к перечню актов, к которым данный принцип применяется, тем самым определен полный перечень информации, подлежащей к размещению на сайте организации, осуществляющей образовательную деятельность. В то же время законодательством субъектов Российской Федерации либо муниципальными правовыми актами может устанавливаться требование о необходимости размещения данными организациями, в том числе, и копий локальных нормативных актов, направленных на обеспечение информационной открытости вышеуказанных организаций.

В случае же отсутствия соответствующих требований в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и/или в правовых актах органов местного самоуправления, образовательные организации обладают достаточной степенью дискреции по принятию решения о размещении или неразмещении локальных



нормативных актов, регулирующих отношения в сфере обеспечения информационной открытости.

В настоящее время образовательные организации размещают на своих сайтах достаточно значительное количество своих локальных нормативных актов в сфере обеспечения информационной открытости (Положение об информационной открытости; Положение об официальном сайте; Положение об использовании сети «Интернет»; Положений об электронном журнале и дневнике и др.). В качестве позитивного примера вышеизложенному, заслуживающего положительной оценки, можно привести практику следующих образовательных организаций: 1) МОУ «Средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов №32» г. Саранск Республики Мордовия // [http://nshi.zu8.ru/informacionnaya\\_otkrytost](http://nshi.zu8.ru/informacionnaya_otkrytost). Данная образовательная организация приняла и обеспечила размещение на своем официальном сайте в сети «Интернет» «Положения об информационной открытости образовательной организации», «Положения о ведении классного журнала», «Правил пользования сетью Интернет», «Положения об использовании в образовательном процессе системы электронного журнала»; 2) МС(К)ОУ «С(К)ОШ № 15» г. Магнитогорска Челябинской области // <http://15schoolmag.ucoz.ru/>, которое приняло и разместило на своем официальном сайте в сети «Интернет» «Положение о Комплексной автоматизированной информационной системе «Сетевой город. Образование», регламентирующее внедрение и использование комплексной автоматизированной информационной системы «Сетевой Город. Образование» в управлении и учебно-воспитательном процессе, «Положение о Сайте», «Положение о Регламенте работы педагогов и обучающихся в сети Интернет», «Положение об Электронном журнале»; 3) ГБОУ «СКШ № 7 для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья» Красносельского района Санкт-Петербурга // <http://shkola7.spb.ru/>. Данной образовательной организацией принято и размещено «Положение об информационной открытости», «Положение об официальном сайте», «Правила учета и размещения методических разработок учителей ГБОУ СКШ № 7», «Положение об использовании сети «Интернет»; 4) ГБОУ «СОШ города Москвы № 1912 им. Боуыржана Момышулы» // <http://sch1912zg.mskobr.ru/>, которым принято и размещено «Положение об информационной открытости», «Положение о типовом школьном сайте», «Положение об электронном журнале и дневнике»; 5) МБОУ «СОШ № 7», г. Абакан, Республика Хакасия // <http://школа7.абакан.рф>, обеспечившей принятие и размещение «Положения об информационной открытости» и «Положения о сайте».

Существуют также значительное количество образовательных организаций, которые предпочитают ограничиваться требованиями к перечню информации, обязательной к размещению на сайтах образовательных организаций в сети «Интернет», установленных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 582 «Об утверждении правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации».

В случае, если нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными правовыми актами не устанавливаются дополнительных требований к образовательным организациям по размещению копий их локальных правовых актов в сфере обеспечения информационной открытости, то образовательные организации вправе по своему усмотрению решать вопрос о размещении, либо о неразмещении вышеуказанных актов. В этой связи следует сделать вывод о том, что, поскольку в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» содержится и так достаточно жесткие требования к объему информации, подлежащей к размещению образовательными организациями на своих сайтах в сети «Интернет», то существующая в настоящее время модель правового регулирования в части обеспечения информационной открытости образовательных организаций представляется обоснованной, а выработанная на ее основе правоприменительная практика в полной мере согласуется с требованиями действующего законодательства.

## **ХII. Правовое регулирование в области аттестации педагогических работников**

Одной из важнейших проблем в сфере образования и регулирования трудовых отношений является аттестация педагогических работников. Аттестация – это проверка деловой квалификации работника, также это одно из наиболее действенных средств, позволяющих работодателю выявлять перспективы использования потенциальных возможностей работников, обосновывать необходимость расторжения трудового договора с работниками, не соответствующими предъявляемым квалификационным требованиям.

Аттестация педагогических работников регулируется общим и специальным нормативными правовыми актами. Общим правовым актом по аттестации работников является Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ), а специальным –

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании).

В соответствии с названным законом выделяют 2 вида аттестации педагогических работников: в целях подтверждения соответствия работника занимаемой должности на основе оценки его профессиональной деятельности (за исключением педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава). Данную аттестацию называют обязательной; в целях установления квалификационной категории (по желанию работника, добровольная аттестация).

Во исполнение названного Закона Министерством образования и науки Российской Федерации был издан Приказ № 276 от 07 апреля 2014 г. «Об утверждении Порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность» (далее – Приказ № 276), который вступил в силу 15 июня 2014 года.

Названный приказ носит обязательный характер, обладает качеством прямого действия, что исключает возможность издавать акты о порядке проведения аттестации педагогических работников органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными организациями. В то же время на региональном, муниципальном и локальном уровне имеется возможность издавать акты, определяющие форму и процедуру проведения аттестации, состав аттестационной комиссии, список работников, проходящих аттестацию.

Полномочиями по изданию таких актов на региональном уровне наделены органы исполнительной власти субъектов РФ (их полномочия закреплены в законах субъектов РФ, постановлениях органов исполнительной власти субъектов РФ). Органы муниципального уровня издают приказы по организации аттестации педагогических работников, что позволяет довести до педагогических работников сведения о времени, месте проведения аттестации.

Образовательные организации принимают локальные акты по аттестации педагогических работников на соответствие занимаемой должности.

Поскольку приказ № 276 вступил в силу относительно недавно, еще не все субъекты Российской Федерации и образовательные организации успели свои акты привести в полное соответствие с названным приказом, но процесс по совершенствованию, обновлению региональных, муниципальных и локальных актов идет достаточно быстрыми темпами.

Также прослеживается тенденция уменьшения однотипных актов, во многом дублирующих положения приказа № 276. Большинство образовательных организаций на

своих сайтах имеют отсылку к новому вышеназванному приказу, а издают локальные акты о назначении даты проведения аттестации, составе аттестационной комиссии, и лицах, которые будут проходить аттестацию, что оказывает положительное влияние на проведение аттестации педагогических работников.

Основной тенденцией в настоящее время является приведение актов всех уровней регулирования в полное соответствие с Приказом № 276 «Об утверждении Порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность».

### **ХIII. Правовое регулирование вопросов, касающихся мер социальной защиты педагогических работников**

Наиболее социально значимой мерой социальной защиты педагогических работников на региональном и муниципальном уровнях, является помощь в решении их жилищных проблем. Закрепленное в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» право на предоставление педагогическим работникам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, вне очереди жилых помещений по договорам социального найма, право на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда, не обеспеченно правовым механизмом и является, по сути, декларативным.

Поэтому в качестве положительной тенденции, распространенной в свыше 60 субъектах Российской Федерации и муниципалитетах, хотелось бы отметить практику предоставления льготной ипотеки для решения жилищных проблем педагогических работников. Данный вид поддержки носит адресный характер – предоставляется только молодым учителям (до 35 лет). Кроме того, устанавливаются дополнительные требования к кандидатам на получение данного вида государственной поддержки: наличие не менее одного года стажа педагогической работы; постоянное место проживания на территории данного муниципалитета; отсутствие взысканий по выполнению профессиональных обязанностей; наличие рекомендации (ходатайства, положительной характеристики) с места основной работы. При этом могут быть установлены преференции, например, жителям сельской местности; учителям, изъявившим готовность переехать к месту работы в сельской местности; учителям, воспитывающим несовершеннолетних детей в неполной семье и др.

Анализ законодательства в части финансового обеспечения предоставления льготной ипотеки педагогическим работникам показал, что, как правило, финансовые средства предоставляются в порядке софинансирования разных уровней бюджета

бюджетной системы Российской Федерации. Так, из постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1177 «О порядке предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат в связи с предоставлением учителям общеобразовательных учреждений ипотечного кредита (займа)» следует, что федеральный уровень участвует в софинансировании части затрат в связи с предоставлением учителям ипотечного кредита (займа). Однако в некоторых субъектах Российской Федерации и муниципалитетах обеспечение данной меры социальной защиты является исключительно расходным обязательством субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Еще одной мерой социальной помощи, направленной на решение жилищных проблем педагогов, предоставляемой на муниципальном уровне, является частичная компенсация расходов за пользование жилыми помещениями, занимаемыми по договору коммерческого найма. Данная мера применяется в муниципалитетах Московской области (г. Котельники Московской области), Ханты-Мансийском автономном округе (г. Сургут), Владимирской области (г. Муром), Тамбовской области (г. Тамбов) и др.

В категорию позитивного опыта развития форм социальной поддержки педагогов, относятся меры, направленные на улучшение материального положения педагогических работников (выплаты, компенсации). Анализ образовательного законодательства на региональном и муниципальном уровне позволил выделить виды денежных компенсаций в зависимости от периодичности выплат. Предусматриваются регулярные выплаты (ежемесячные, ежегодные) и единовременные компенсации. При утверждении таких выплат используются, как правило, средства региональных и муниципальных бюджетов.

Среди регулярных выплат можно назвать:

а) выплата педагогу - молодому специалисту ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу;

б) выплата ежемесячной стимулирующей надбавки (основанием для предоставления выплаты является результативность деятельности педагогических работников муниципальных образовательных учреждений);

г) ежемесячная денежная компенсация на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий;

д) ежегодная премия (победителям городского конкурса «Учитель года», «Воспитатель года»; учителям, подготовившим учеников-призеров городских, республиканских, всероссийских предметных олимпиад, ученических научных конференций, конкурсов; педагогическим работникам муниципальных дошкольных

образовательных учреждений города; педагогическим работникам учреждений дополнительного образования детей и др.).

е) единовременные денежные выплаты за каждый полный год работы в образовательных организациях для выпускников, получивших среднее или высшее педагогическое образование и принятых на работу на должности педагогических работников в сельские муниципальные или в государственные образовательные организации.

Среди единовременных выплат органами местного самоуправления устанавливаются:

а) выплата педагогу - молодому специалисту единовременного пособия в определенном размере;

б) выплата педагогическому работнику при увольнении в связи с выходом на пенсию по старости и по инвалидности единовременного пособия;

в) выплата педагогическому работнику и педагогическому руководящему работнику ежегодной разовой материальной помощи в размере одного должностного оклада.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с помощью перечисленных мер социальной поддержки педагогических работников стремятся к повышению социального престижа и привлекательности педагогической профессии, уровня квалификации педагогических кадров, стимулирование педагогов к повышению качества деятельности.

К позитивному опыту развития форм социальной поддержки на локальном уровне относятся два основных вида: 1) материальная поддержка педагогических работников, 2) нематериальная поддержка педагогических работников.

К первому виду нормативных документов образовательных организаций относятся такие локальные акты, как: Положение об установлении выплат стимулирующего характера; Положение о материальном поощрении работников образовательных организаций; Положение о премировании по результатам работы; Положение о фонде доплат и надбавок работникам стимулирующего характера по категориям и др.

Ко второму виду относятся такие локальные акты, как: Положение о молодом специалисте общеобразовательного учреждения, устанавливающие формы координации и коррекции работы по профессиональному становлению начинающих специалистов, их успешной адаптации; Положение о школе начинающего педагога; Положение о творческой лаборатории педагогических технологий, Положение о временной

творческой группе; Положение о вынесении благодарности и награждение Почетной грамотой Учреждения; Положение о представлении к награждению вышестоящими организациями и государственными наградами.

Не все образовательные организации используют сразу два вида поддержки педагогических работников. В каких-то организациях упор сделан на дополнительное материальное обеспечение, в других - на помощь молодым специалистам в плане профессионального становления, а также признания заслуг опытных специалистов.

#### **XIV. Правовое регулирование в области повышения востребованности образовательных услуг**

Федеральное законодательство в сфере образования не выделяет повышение востребованности образовательных услуг в качестве отдельного направления деятельности. В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» содержится ряд общих положений об образовательных услугах. При этом значительная часть из них регулирует порядок предоставления платных образовательных услуг.

В правовых актах федерального уровня, использующих понятие «повышение востребованности образовательных услуг», оно тесно связано с развитием системы оценки качества образования. Это, например, государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы»), в которой развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг названо в качестве одной из трех задач этой государственной программы Российской Федерации. Однако далее ни в указанной государственной программе Российской Федерации, ни в иных документах федерального уровня не раскрыты положения. Общие положения, направленные на реализацию задачи по развитию системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг, закреплены в распоряжении Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

Соответственно и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих правовых актах (как правило, государственных программах развития образования в субъекте Федерации) в основном воспроизводят рассмотренное выше положение о необходимости развития системы оценки качества

образования и востребованности образовательных услуг. Дальнейшей конкретизации действий по реализации положений о востребованности образовательных услуг в правовых актах таких субъектов Российской Федерации не производится.

Во многих субъектах Российской Федерации правовые акты в сфере образования не выделяют в качестве отдельного направления деятельности повышение востребованности образовательных услуг. В использующих данное понятие правовых актах повышение востребованности образовательных услуг тесно связано с развитием системы оценки качества образования. Важным для данной сферы является принятие актов, направленных на формирование независимой оценки качества образования. Ряд субъектов Российской Федерации уже приняли такие правовые акты (например, Республика Алтай, Краснодарский край, Белгородская область, Тульская область). При этом при разработке таких правовых актов органы государственной власти субъектов Российской Федерации (например, в Республике Алтай) нередко ориентируются на Методические рекомендации по проведению независимой системы оценки качества работы образовательных организаций (письмо Минобрнауки России от 14 октября 2013г. № АП-1994/02).

При этом в отдельных субъектах Российской Федерации (например, Удмуртская Республика) востребованность образовательных услуг указана в качестве одного из критериев оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации любой образовательной организации, что позволяет считать этот подход позитивным опытом.

Опыт отдельных субъектов Российской Федерации включает в себя практику принятия специальных правовых актов, направленных на повышение эффективности и качества образовательных услуг. Так, в Ярославской области постановлением Правительства области утвержден план мероприятий («дорожная карта») по повышению эффективности и качества образовательных услуг в Ярославской области.

В целом же в отсутствии развернутых положений федерального законодательства собственно о повышении востребованности образовательных услуг органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают правовые акты, касающиеся в основном вопросов предоставления образовательных услуг в подведомственных им образовательных организациях. Таких актов большинство в субъектах Федерации. Как правило, это два вида актов: утверждающие перечни образовательных услуг, оказываемых государственными образовательными учреждениями; утверждающие порядок определения цен на платные образовательные услуги, оказываемые государственными образовательными учреждениями.



В некоторых субъектах Российской Федерации также принимаются правовые акты, по вопросам самообследования образовательных учреждений (например, в Новосибирской области).

Как и в случае с правовыми актами уровня субъектов Российской Федерации муниципальные правовые акты в сфере образования не выделяют в качестве отдельного направления деятельности повышение востребованности образовательных услуг. В использующих данное понятие муниципальных правовых актах повышение востребованности образовательных услуг тесно связано с развитием системы оценки качества образования. Следовательно, муниципальным правовым актам в целом присущи тенденции, характерные для уровня правового регулирования субъектов Российской Федерации.

Как правило, в муниципальных образованиях принимается три вида актов: утверждающие перечни образовательных услуг, оказываемых муниципальными образовательными учреждениями; утверждающие порядок оказания образовательных услуг; утверждающие порядок определения цен на платные образовательные услуги, оказываемые муниципальными образовательными учреждениями.

В ряде муниципальных образований также принимаются правовые акты, по вопросам самообследования образовательных учреждений (например, в Липецкой области Курганской области).

Тенденцией является то, что органы местного самоуправления в муниципальных правовых актах (как правило, программах развития образования в соответствующем муниципальном образовании) воспроизводят указанное в федеральной и региональных программах развития образования положение о необходимости развития системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг. При этом развитие системы оценки качества и доступности образования и востребованности образовательных услуг обоснованно сформулировано в качестве одной из основных задач.

В отдельных муниципальных образованиях востребованность образовательных услуг указана в качестве одного из критериев оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации. Позитивным является опыт отдельных муниципальных образований (например, г. Тамбов) по принятию специальных правовых актов, в которых востребованность у населения образовательных услуг, предоставляемых образовательным учреждением, является одним из критериев для установления выплат стимулирующего характера для руководителей образовательных учреждений. Также можно считать, весьма положительным проведение мониторинга

общественного мнения с целью изучения востребованности образовательных услуг (например, г. Екатеринбург).

В отдельных муниципальных образованиях также принимаются как административные регламенты предоставления образовательных услуг, так и утверждаются стандарты качества таких услуг. Однако тенденцией здесь является то, что в них не содержится положений, направленных на повышение востребованности образовательных услуг.

Применительно к локальным правовым актам на уровне образовательной организации тенденцией является то, что они, как правило, не содержат положений о повышении востребованности образовательных услуг.

Образовательные организации принимают в основном локальные правовые акты, касающиеся вопросов порядка предоставления образовательных услуг. Как правило, это три вида актов: утверждающие порядок оказания образовательных услуг; утверждающие перечни образовательных услуг, оказываемых образовательными организациями; утверждающие порядок определения цен на платные образовательные услуги, оказываемые образовательными организациями.

## **XV. Правовое регулирование осуществления мониторинга в сфере образования**

В п. 4 ч. 2 ст. 89 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что управление системой образования включает, в том числе, проведение мониторинга в системе образования. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 6 этого Федерального закона к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относится обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на федеральном уровне, а к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации – мониторинга на уровне данных субъектов (п. 11 ч. 1 ст. 8 этого же Закона).

В качестве лучшей практики можно привести опыт тех субъектов Российской Федерации, в которых положения о мониторинге в сфере образования закреплены непосредственно в законах (например, Закон Ханты-Мансийского Российской Федерации округа – Югры от 1 июля 2013 г. № 68-оз «Об образовании в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»).

При этом в отдельных субъектах Федерации и муниципальных образованиях принимаются специальные подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие некоторые вопросы осуществления указанного мониторинга. Тенденцией является то, что

они, как правило, не имеют собственного предмета правового регулирования, а лишь воспроизводят ряд положений постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования».

Региональные и муниципальные нормотворцы в целях удобства правоприменения могут приводить в правовых актах положения федерального законодательства. Анализ таких актов показывает, что в них недостаточно учитываются положения ряда нормативных правовых актов Министерства образования и науки Российской Федерации, непосредственно касающихся осуществления мониторинга системы образования. К таким нормативным правовым актам, в частности, относятся: приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 января 2014 г. № 14 «Об утверждении показателей мониторинга системы образования», приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 11 июня 2014 г. № 657 «Об утверждении методики расчета показателей мониторинга системы образования».

В качестве позитивного опыта можно назвать те субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, в нормативных правовых актах которых не только воспроизводятся положения федеральных актов, но и предусмотрено собственное правовое регулирование в части регламентации мониторинга в сфере образования (например, Иркутская область).

Весьма положителен опыт тех субъектов Российской Федерации, в которых приняты специальные правовые акты, предусматривающие определенные механизмы взаимодействия органов исполнительной власти при осуществлении мониторинга системы образования. Так, в Республике Мордовия Минздраву, Минспорту и Минкультуры предписано оказывать содействие Минобразованию Республики Мордовия в организации мониторинга образовательных организаций в соответствующей сфере деятельности а также предоставлять отчет в Минобразования ежегодно в срок не позднее 25 октября года, следующего за отчетным. При этом Минобразования должно обеспечить организационно-техническое и научно-методическое сопровождение мониторинга системы образования Республики Мордовия (Распоряжение Правительства Республики Мордовия от 9 декабря 2013 г. № 736-Р).

В настоящее время в законодательстве заметна тенденция регламентации проведения тематических (функциональных) мониторинговых исследований в различных отраслях и сферах государственной деятельности, включая образование. Например, в Указе Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы» в числе мер, направленных на обеспечение информационной безопасности детства, указано внедрение системы

мониторинговых исследований по вопросам обеспечения безопасности образовательной среды образовательных учреждений, а также по вопросам научно-методического и нормативно-правового обеспечения соблюдения санитарно-гигиенических требований к использованию информационно-компьютерных средств в образовании детей.

В качестве «лучшей практики» можно назвать опыт тех субъектов Российской Федерации, в которых предусматривается широкое использование инструментов объективного, независимого, прозрачного контроля качества образования в сочетании с расширением общественного участия в управлении (например, Постановление правительства города Москвы от 22 февраля 2012 г. № 64-ПП «О внесении изменений в государственные программы города Москвы и об утверждении Государственной программы «Открытое Правительство» на 2012 – 2016 гг.»). Положительным можно считать опыт ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в которых были созданы специальные центры мониторинга образования. Так, в Новосибирской области постановлением главы администрации Новосибирской области от 10 июня 2002 г. № 527 в целях осуществления организационно-технологического обеспечения проведения ЕГЭ и мониторинга образования было создано областное государственное учреждение «Областной центр мониторинга образования». Затем в соответствии с распоряжением мэрии г. Новосибирска от 14 декабря 2004 г. № 7108-р в этом городе было создано муниципальное учреждение «Городской центр мониторинга образования», которому в том числе поручено проведение планового (выборочного) мониторинга качества образования по заказу управления образования мэрии (мониторинг условий, процесса, результата деятельности образовательных учреждений).

В качестве «лучшей практики» по принятию локальных правовых актов можно назвать муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение Лицей № 26 Авиастроительного района г. Казани, в котором действует Положение о мониторинге качества образования.

Следует отметить, что федеральное законодательство, помимо понятия «мониторинг системы образования», закрепляет и понятие «мониторинг правоприменения в сфере образования». Эти понятия, несмотря на сходные наименования, имеют различное наполнение. Мониторинг системы образования представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети этих организаций. Мониторинг

правоприменения предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) ряда нормативных правовых актов.

## **XVI. Правовые вопросы финансирования деятельности образовательных организаций**

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» предоставляет образовательным организациям достаточно широкие полномочия в сфере нормативного регулирования финансирования деятельности образовательных организаций, образовательные организации достаточно активно их используют.

Образовательными организациями принимаются такие виды локальных нормативных актов, как: положения о порядке приема в образовательные организации; правила приема в образовательные организации; положения об оказании платных образовательных услуг; основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг; положение о порядке оказания платных образовательных услуг; положения о порядке предоставления платных образовательных услуг; план финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации. Одним из основополагающих принципов Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» является сочетание платности образования при условии сохранения гарантий реализации конституционного права на получение бесплатного образования. В связи с этим положительным представляется опыт образовательных организаций в сфере создания гарантий реализации права на бесплатное образование, в том числе обеспечение доступа к образовательным услугам различным категориям граждан. Прозрачность, публичность процедур и оснований снижения платы за предоставление образовательных услуг является также одной из гарантий от злоупотреблений при установлении и взимании платы за образовательные услуги.

В качестве положительных моментов следует отметить: 1) закрепление порядка снижения стоимости платных образовательных услуг; 2) использование целого спектра оснований, позволяющих снижать стоимость образовательных услуг (социальное положение обучающегося, его семьи, успехи в освоении образовательных программ, и др.); 3) сохранение действовавших до введения нового регулирования социальных гарантий и мер социальной поддержки обучающихся (льгот по оплате образования) при изменении регулирования; 4) закрепление при оказании платных образовательных услуг

возможности выбора заказчиком периодичности оплаты (из предложенных исполнителем вариантов); 5) принятие в качестве приложений к локальным нормативным актам формуляров документов (заявлений, согласий и т.п.).

## **XVII. Правовое регулирование в области повышения квалификации государственных и муниципальных служащих и педагогических работников**

К настоящему времени в субъектах Российской Федерации не создана в соответствии с требованиями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (Закон № 273-ФЗ) адекватная правовая база для повышения квалификации лиц, осуществляющих деятельность в сфере образования. Аналогичная ситуация складывается с регулированием того же вопроса на муниципальном уровне.

До принятия Закона № 273-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относилась лишь организация повышения квалификации педагогических работников образовательных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений (пп. 16 п. 1 ст. 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»), однако соответствующая регламентация осуществлялась не везде или от случая к случаю (ненормативными актами или нормативными правовыми актами с ограниченным сроком действия), в связи с чем в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации действующие нормативные правовые акты по вопросам повышения квалификации педагогических работников отсутствуют. В ряде других субъектов Российской Федерации сохраняют силу правовые акты, принятые до вступления в силу Закона № 273-ФЗ, но не приведенные в соответствие с его положениями. В некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Татарстан, Брянская область) органами государственной власти в сфере образования до вступления в силу Закона № 273-ФЗ были приняты административные регламенты предоставления государственной услуги по организации повышения квалификации отдельных категорий педагогических работников.

В большинстве имеющихся актов получателями соответствующих государственных услуг выступают педагогические работники государственных и муниципальных образовательных учреждений. Тем самым, во-первых, оставлены без внимания вопросы повышения квалификации руководителей образовательных организаций, а во-вторых, включение в состав получателей государственной услуги педагогических работников муниципальных образовательных учреждений выходит за

рамки соответствующих полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Исследование муниципальных правовых актов по вопросам повышения квалификации педагогических работников и руководителей образовательных организаций выявляет практически полное отсутствие какого-либо регулирования.

Те немногие имеющиеся нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы повышения квалификации лиц, осуществляющих деятельность в сфере образования, содержательно касаются общих вопросов повышения квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих бесприменительно к управленческой специализации органов, где они работают, в данном случае – органов управления образованием.

При этом как в законодательстве субъектов Российской Федерации, так и в массиве муниципальных правовых актов конкретизация вопросов повышения квалификации именно служащих органов управления образованием своего развития не получила. Регламентация же вопросов повышения квалификации педагогических работников и, тем более, руководителей образовательных организаций, по факту, в подавляющем большинстве субъектов не осуществляется.

Повышение квалификации лиц, осуществляющих деятельность в сфере образования, по смыслу Закона № 273-ФЗ – постоянно текущий процесс, в который вовлечен неограниченный круг людей. Данное обстоятельство диктует необходимость избрания соответствующей формы регулирования общественных отношений: правовые акты по базовым вопросам повышения квалификации должны носить нормативный характер.

Из содержания ст. 76 Закона № 273-ФЗ можно сделать вывод, что повышение квалификации лиц, осуществляющих деятельность в сфере образования, проходит по программам дополнительного профессионального образования в целях совершенствования компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации названных лиц. Таким образом, на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и на органы местного самоуправления возлагается обязанность создать соответствующие условия (правовые, финансовые, организационные, технические) для освоения названных образовательных программ. Сказанное не означает однозначную обязанность указанных органов создавать специальные образовательные организации – вполне возможным представляется вариант с индивидуальным финансированием за счет средств соответствующих бюджетов повышения квалификации лиц, осуществляющих

деятельность в сфере образования, как это было сделано, например, в Новосибирске (постановление мэрии города Новосибирска от 05 ноября 2013 г. № 10424 «О бюджетном образовательном сертификате»).

Для решения означенных проблем может быть оптимальным принятие на уровне субъектов Российской Федерации нескольких нормативных правовых актов, каждый из которых отражал бы особенности повышения квалификации одной из указанных в ст. 89 Закона № 273-ФЗ категорий лиц. При подготовке соответствующих правовых актов необходимо учитывать ряд нюансов.

1. Должно быть отражено правильное соотношение между случаями повышения квалификации педагогических работников по их собственной инициативе и по инициативе работодателя.

2. При издании соответствующих нормативных правовых актов важно учитывать, что повышение квалификации педагогических работников должно осуществляться вне зависимости от типа образовательной организации-работодателя. Иными словами, от имеющегося ныне и ранее существовавшего положения дел, когда в большинстве субъектов Российской Федерации и в муниципальных образованиях проводилось повышение квалификации, в основном, учителей средних школ, необходимо отказаться: по Закону № 273-ФЗ должно осуществляться повышение квалификации педагогических работников всех образовательных организаций вне зависимости от реализуемых образовательных программ.

Осуществление данного полномочия должно проходить в соответствии с региональными законами об образовании, предусматривающими правомочия органов исполнительной власти субъектов, региональными законами об организации местного самоуправления, муниципальными нормативными правовыми актами. При этом необходимо учитывать, что в Законе № 273-ФЗ обязанность по повышению квалификации лиц, осуществляющих управление в сфере образования, возложена как на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так и на муниципальные органы (ст. 89 Закона № 273-ФЗ).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации правомочны лишь в вопросах повышения квалификации работников соответствующих региональных органов, руководителей и педагогических работников государственных образовательных организаций, учредителями которых выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Аналогичными полномочиями обладают муниципалитеты в отношении служащих местных органов и подведомственных образовательных организаций. Это, однако, не исключает возможности заключения



между муниципальными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих административных договоров в целях использования для повышения квалификации имеющихся у субъекта Федерации материальной базы и средств.

3. В нормативных правовых актах необходимо разрешить вопросы повышения квалификации руководителей и педагогических работников негосударственных образовательных организаций. Поскольку в Законе № 273-ФЗ на этот счет не имеется каких-либо специальных указаний, повышение квалификации руководителей и педагогических работников негосударственных образовательных организаций может рассматриваться и как муниципальная услуга (при наличии материальных условий местные органы вправе принимать соответствующие административные регламенты), и как государственная.