



МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНО-
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «ЮУрГГПУ»)

ФАКУЛЬТЕТ ИСТОРИКО-ФИЛОЛОГИЧЕСКИЙ
КАФЕДРА ИСТОРИИ И ПРАВА

Становление и развитие права на образование в России:
исторические аспекты

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
по направлению 44.04.01 Педагогическое образование
Направленность программы магистратуры
«Современное социально-историческое образование»
Форма обучения очная

Проверка на объем заимствований:
76,99 % авторского текста

Работа рекомендована к защите
рекомендована / не рекомендована

« 27 » мая 2025 г.

И.о. зав. кафедрой истории и права
Н.В. Коршунова Коршунова Н.В.

Выполнила:

Студентка группы

ОФ – 224-269-2-1

Якушев Артем Владимирович

Научный руководитель:

доцент кафедры истории и права,
канд.юр.наук доцент

М.А. Винокурова Винокурова М.А.

Челябинск
2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

В

Глава I. Генезис государственной системы управления в сфере

б

в

Система управления образованием и правовой статус участников

б
о

н

и

з

б

в

а

п

и

я

в

с

а

н

9

б

в

а

г

1

0

0

1

д

а

в

с

п

и

н

с

о

н

р

н

н

н

с

п

и

с

о

н

н

н

н

1.2 Система управления образованием и правовой статус участников

1.3 Система управления образованием и правовой статус участников.....

2 Предметы ведения и полномочия органов исполнительной власти и

3 Современные тенденции государственного управления системой

Глава III. Административно-правовое регулирование основ

г

1

0

0

1

д

а

в

с

п

и

н

с

о

н

р

н

н

н

с

п

и

с

о

н

н

н

н

3 Административная ответственность за нарушение обязательных

Введение

Актуальность выбранной темы диссертационного исследования обусловлена тем, что современном мире образование является одним из ключевых факторов развития общества и государства. Оно играет важную роль в формировании интеллектуального потенциала нации, обеспечении социальной стабильности и экономического роста. Тренд на импортозамещение и суверенность отечественной экономики актуализирует вопросы повышения эффективности образования, совершенствования системы управления образованием. В связи с этим государственное управление в сфере образования приобретает особую значимость.

Согласно Конституции, каждый имеет право на образование, получать на основаниях бесплатности и общедоступности дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, бесплатно на конкурсной основе освоить образовательные программы высшего образования. В целях эффективной реализации прав граждан на образование была принята государственная программа «Развитие образования», задачей которой, в числе прочих, является «обеспечение возможности детям получать качественное общее образование в условиях, отвечающих современным требованиям, независимо от места проживания ребенка»¹. Поставленные задачи невозможно выполнить без построения отвечающей современным требованиям системы управления сферой образования, своевременного и эффективного применения соответствующих административно-правовых норм.

В ходе диссертационного исследования изучены не только актуальные основы государственного управления в сфере образования, но и проанализирован и обобщён опыт прошлого, отмечены особо успешные практики. Исторический анализ поможет выделить эффективные методы государственного управления, применяемые в прошлом, адаптировать их

¹ Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 1 (часть II) ст. 375

под новую реальность, актуализировать. Использование опыта прошлых лет поможет избежать ошибок, возникающих при внедрении новых методов и механизмов, создать суверенную систему управления системой образования, основанную на принципах последовательности и преемственности опыта, что позволит повысить эффективность государственного регулирования образовательной деятельности и обеспечить высокое качество образовательных услуг.

Научная разработанность проблемы. Проблемам административно-правового регулирования в сфере образования посвящены работы многих учёных и специалистов в области административного, конституционного права и менеджмента. Однако, исторический аспект данной темы остается практически неизученным, отсутствуют научные труды, отражающие исторический аспект становления системы государственного управления в сфере образования.

В качестве теоретической основы исследования использованы труды следующих авторов: Ю.В. Аманацкий, М.С. Андриева, А.А. Асеева, В.И. Байденко, А.М. Балбеко, С.А. Беляков, Т.А. Владыкина, Е.Д. Волохова, М.А. Винокурова, И.Г. Дудко, А.Н. Ежов, Г. Ермошин, В.С. Иваненко, В.П. Казаков, Д.А. Керимов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, С.В. Куров, В.А. Мальцев, Т.С. Масловская, Ф.Т. Нагиев, И.Ф. Никитина, Д.А. Новиков, Н.В. Павлова, Е.Д. Прокудина, А.С. Прудников, С.Ю. Родионова, Е.В. Соколова, О.Н. Смолин, Т.А. Сошникова, В.М. Сырых, О.И. Тиунов, К.С. Фищенко, М.Ю. Федорова, В.И. Шкатулла, В.В. Штыков, Д.А. Ягофаров и др.

Также проанализированы нормативно-правовые акты (как действующие, так и утратившие силу), материалы правоприменительной практики.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе государственного управления сферой образования.

Предметом исследования выступают административно-правовые нормы, обеспечивающие реализацию государственной политики в сфере

образования и система органов публичной власти, осуществляющих управление в сфере образования.

Целью исследования является комплексный историко-правовой анализ административно-правовых основ государственного управления в сфере образования. Для достижения указанной цели необходимо выполнить следующие **задачи**:

зучить и обобщить историко-правовые источники, затрагивающие административно-правовые основы управления системой образования с 988 по 1991 гг.;

роанализировать процесс генезиса государственной системы управления образованием с 988 по 1991 гг.;

становить понятие и основные принципы государственного управления в сфере образования;

пределить совокупность органов, осуществляющих управление в сфере образования и их полномочия;

характеризовать совокупность обязательных требований в сфере образования;

ассмотреть совокупность органов государственного контроля (надзора) в сфере образования, муниципального контроля;

характеризовать мероприятия, проводимые органами государственного контроля (надзора), проанализировать их эффективность;

зучить меры административного воздействия, налагаемые за нарушения обязательных требований в сфере образования.

Хронологические рамки исследования охватывают досоветский (988-1917 гг.), советский (1917-1991 гг.) и современный (1991-2024 гг.) периоды.

Территориальные рамки исследования охватывают территорию Киевской Руси, Новгородского княжества, Московской Руси, Союза ССР

(РСФСР как части Союза), Российской Федерации в актуальных на 2025 год границах.

Методологическая основа исследования включает в себя ряд общенаучных, конкретно-научных (юридических, социологических и исторических) методов исследования.

В диссертационном исследовании использованы следующие **общенаучные методы**: метода анализа и синтеза применяется в гл. 1 в части определения структуры системы управления образованием в различные периоды истории России, также использован в гл. 2 в части определения совокупности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования. Метод формализации использован в гл. 3 при составлении формулы расчёта эффективности профилактики при реализации федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Общенаучный метод системно-структурного анализа использован во всей работе в целях выявления структурных связей между элементами системы государственного управления в сфере образования, описания функционирования и взаимодействия элементов системы. Метод абстрагирования использован в гл. 3 при анализе данных публичного отчета Рособнадзора, в целях уточнения количественных характеристик контрольных (надзорных) мероприятий, применяемых на практике мер административного воздействия. Статистический метод помог установить наиболее часто применяемые формы профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий в сфере образования. При исследовании генезиса государственной системы управления образованием (гл. 1) использование системного подхода способствовало комплексному подходу к изучения историко-правового феномена, а использование структурно-функционального метода позволило определить структурные элементы системы управления образованием в различные исторические периоды, описать их функциональные характеристики, предоставить

систему управления образованием как гармонических развивающуюся совокупность исторических и правовых элементов. Ретроспективный метод, в целях выявления причинно-следственных связей прошлого и настоящего применен в гл.2 в части выявления преемственности содержания нормативно-правовых актов. Дедуктивный метод, реализованный в исследовании нормативно-правовых актов эпохи Петра Великого в гл.1 позволил от общего (государственная проблема нехватки инженерно-технических кадров для усиления военного потенциала Империи) перейти к частному (упор на изучение точных и инженерных наук в законодательстве времен Петра I).

В диссертационном исследовании применены **специально-юридические методы** исследования. Благодаря применению историко-правового метода в гл.1 было реализовано познание актуальных норм административно-правового регулирования сферы образования с учетом его прошлого, выявлена историческая последовательность формирования системы государственного управления в сфере образования. Применение формально-юридического метода исследования во всем исследовании способствовало толкованию и уяснению значения правовых норм, формулированию дефиниций терминов «контроль» и «надзор» и др. Сравнительно-правовой метод, используемый в гл. 3 позволил указать на разграничение упомянутых выше терминов, выделить различия в толковании терминов Федеральные государственные образовательные стандарты и Федеральные государственные требования, различия в практике применения мер административной ответственности за нарушения обязательных требований в сфере образования и др. Также, в работе широко использованы **специально-исторические методы** научного исследования. Историко-генетический метод позволил описать динамику процесса создания системы государственного управления образованием в гл. 1, отследить преемственность в принципах административно-правового регулирования в гл. 2. Использование историко-типологического метода в

диссертационном исследовании позволило выделить особенность административно-правового регулирования, присущие различным историческим периодам. Примененный в гл.1 принцип историзма позволил рассмотреть зарождение государственной системы управления образованием в связи с конкретными историческими условиями, контекстом. Использование сравнительно-исторического метода (т.н. «сопоставительного метода» с точки зрения лингвистики) способствовало токованию терминов «состояние»-«сословие», определена особая семантика наименования «Министерство Народного Просвещения». **Социологический метод анализа документов**, примененный по всему объему работы, позволил сформулировать и проанализировать совокупность правовых и статистических документов в целях изучения административно-правовых основ управления системой образования в РФ.

Научное исследование (в части анализа правоприменительной практики Рособнадзора и исчисления числового значения эффективности применяемых методов профилактики) реализует следующие методико-технологические аспекты анализа информации: определена методика анализа (предложена формула, согласно которой произведен расчёт), проведен сбор первичной информации (из открытого доклада Рособнадзора), обработка первичной информации (выделены параметры, релевантные содержанию формулы), проведен анализ информации и расчеты по формуле, объяснено значение результатов применения формулы, на основании которых сделаны выводы.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в применении комплексного историко-правового подхода к изучению основ административно-правового регулирования в сфере образования: изучена не только правовая, но и историческая природа феномена, описан процесс формирования административно-правовых отношений в сфере образования, изменение правовых норм с течением времени.

В качестве **источниковой базы** использовались историко-правовые источники, релевантные тематике исследования. В основном, использованы сборники нормативно-правовых актов различных времен, летописи, акты правоприменительной практики.

Важнейшим летописным источником являлось Полное собрание русских летописей, в котором воедино собраны летописные источники различных эпох существования средневековой Руси. Особенно, в контексте исследования, представляли интерес Лаврентьевская, Софийская летописи. В них содержится информация о зарождении первых образовательных организаций, некоторая информация об обучающихся. Летописи содержат сведения о восприятии современниками мер, реализуемых государством в части обучения граждан грамоте.

Практически все нормативно-правовые акты, изданные в досоветский период истории (до 1913 года) содержатся в Полном собрании законов Российской империи. Данный сборник законов состоит из трех книг (собраний), включает в себя исчерпывающий перечень интересующих нас историко-правовых источников.

Историко-правовые источники Советского периода содержит в себе «Сборник Декретов Советской власти», впервые изданный в 1957 году. Исследование содержит в себе источники, опубликованные в его переизданиях вплоть до 1997 года. В части нормативно-правовых актов РСФСР главным источником являлось «Собрание Узаконений РСФСР», содержащее в себе тексты нормативно-правовых актов органов власти РСФСР. Сведения об экономических решениях, связанных с реализацией государственного управления в сфере образования можно почерпнуть из сборника «Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам», содержащий в себе нормативно-правовые акты, принятые за 50-летний период (с 1917 по 1967 гг.). В качестве историко-правового источника, наравне с указанными юридическими сборниками, использованы некоторые выпуски советской газеты «Правда», содержащие в себе опубликованные

тексты законов и публицистические тексты (также использованные в качестве источников).

Современные историко-правовые источники, использованные в работе, представляют из себя следующую совокупность: материалы официального периодического издания «Собрание законодательства Российской Федерации», электронных справочно-правовых систем (Гарант, Консультант+), официальных интернет-сайтов различных органов публичной власти. Указанные источники содержат тексты федеральных законов, законов субъектов РФ, актов органов местного самоуправления, ведомственных приказов, актов толкования права в виде писем (разъяснений), материалов правоприменительной практики, статистические данные и др.

Нормативная база диссертационного исследования включает в себя международные нормативно-правовые акты, Конституцию РФ, федеральные Конституционные законы РФ, федеральные законы РФ, законы субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, ведомственные приказы, акты толкования права, письма федеральных и региональных органов исполнительной власти. Также, исследовано содержание нормативно-правовых актов, утративших силу, релевантных теме исследования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется как наличием теоретических выводов и обобщений, так и анализом актуальной правоприменительной практики. Теоретические выводы, сформулированы в исследовании, могут быть полезны руководителям организаций, осуществляющих образовательную деятельность, для уяснения сути феномена административно-правового регулирования государственного управления в сфере образования, преподавателям курса «Образовательное право», преподавателям курса «История России». Анализ правоприменительной практики поможет руководителям образовательных организаций оценить текущее состояние

дел организации в части соблюдения обязательных требований в сфере образования, оценить риски выявления нарушения, привлечения юридического лица, должностных лиц организации к административной ответственности.

Структура исследования включает в себя введение, основную часть, заключение и список использованных источников и литературы.

Введение включает в себя обоснование актуальности темы исследования, констатацию предмета и объекта исследования, постановку цели и задач, описание методологической основы исследования, научной новизны, источниковедческое описание, обоснование теоретической и практической значимости исследования.

Основная часть состоит из трех глав, каждая из которых содержит в себе три параграфа.

В конце работы представлено заключение, обобщающее выводы, сделанные в ходе диссертационного исследования.

Список источников и литературы содержит в себе библиографическое описание ресурсов, использованных в исследовании.

Глава I. Генезис государственной системы управления в сфере образования (988-1991 гг.)

1.1 Система управления образованием и правовой статус участников образовательных отношений в Досоветский период

Русское государство уделяло внимание вопросам реализации образовательного законодательства. Традиционно ученые выделяют 2 периода развития образования в эпохе русского государства:

- 1) Киевский период (с X по XIII века);
- 2) Московский период (с XIV по XVII века).

Промежуточным этапом между указанными периодами является эпоха монгольского нашествия, приостановивший поступательное развитие образовательного права.

К концу X века на Руси существовала письменность, активно развивалась международная торговля, международные отношения. Время требовало появления не единичных образовательных учреждений, а системы образования, обеспечивающей государство грамотными специалистами. Русскому государству требовались люди, обладающие знаниями иностранных языков, математики, географии, основ навигации и ряда других наук, необходимых для реализации международного потенциала государства.

Отметим, что система образования тогда не имела специализированных образовательных учреждений, органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере образования итп. Вся система подчинялась князю и была выстроена на базе религиозных организаций (церквей, монастырей). Таким образом, князь Владимир Святославович назначал в каждой церкви священников, которые обучали детей знати «учению книжному». Также киевский князь Ярослав Мудрый организовывал обучение детей грамоте: «В лето 6538 [1030 г.]. Иде Ярослав... к Новугороду, и събрав от старост и от попов детей 300 учити

книгом»². Из изученного можно сделать вывод о том, что право на образование в изучаемый период носило элитарный характер, широкие слои населения доступа к образованию не имели, да и те, кто получил какие-либо знания грамоты и других наук не всегда применяли их в реальной экономике. Как правило, грамотные люди становились монахами и уходили в монастыри. Именно поэтому матери, отдавшие детей в школу, оплакивали их «аки по мертвеци»³ (как мертвых). Никаких нормативно-правовых актов того времени, регулирующих образовательные отношения, не сохранилось.

Важнейшим нормативно-правовым актом, в котором были закреплены первые признаки становления системы образования на Руси, стал Стоглав 1551 года. Помимо вопросов регламентации обрядов, церковных судов и проч., Стоглав гласит: «В царствующем граде Москве протопопам и старейшим священникам изврати добрых духовных священников и диаконов женатых и благочестивых и учиниши у них в домах училища на учение грамоте, и книжного письма, и пения»⁴. Таким образом установлено, что в домах у священников и диаконов учреждены училища, в которых преподавали грамоту, письмо и пение. Опять же, следует отметить церковный характер образования: учредителем образовательных организаций выступала церковь, преподавали церковные служители. Современники отмечают, что охват населения образовательными услугами был весьма узок, не все имели возможность (или не имели желания) обучаться: «Один священник наставляет юношество чтению и письму, чем немногие, впрочем, занимаются»⁵.

В подтверждение тезиса о том, что практически все учебные заведения носили церковный, а не светский характер, и их деятельность была регламентирована, в большей степени, Божественным правом (*jus*

² Полное собрание русских летописей: в 43 т. Т. VI. Софийские летописи. Вып. 1. Софийская первая летопись старшего извода. 2-е изд. М., 2000. 312 с.

³ Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г. - М., 1995. - С.20

⁴ Стоглав. Казань: Тип. Губернского правления, 1862. 454 с.

⁵ Маржерет Ж. Состояние Российской империи: в документах и исследованиях: (тексты, комментарии, статьи) /под ред. А. Береловича, В. Д. Назарова, П. Ю. Упарова. М.: Языки славянских культур, 2007. 553 с.

divinum), предлагаем рассмотреть особенности функционирования некоторых академических заведений, основанных в 17 веке. Для примера рассмотрим Киево-Могилянскую академию, учредителем которой являлся митрополит Петр Могила. В указанной академии действовала любопытная модель организации, основанная на академической традиции ордена иезуитов⁶ (сама академия была основана путем объединения 2 иезуитских коллегий). Соответственно, учебная программа данного заведения была построена на основе «Ratio studiorum» - иезуитской образовательной программе. Так, согласно данной программе, главной целью профессоров всех учебных дисциплин является «подвигнуть студентов слушаться бога и любить Его...»⁷. Очевидно, что большинство учебного плана было посвящено изучению Библии и связанных с Ней духовных аспектов. Справедливости ради упомянем, что помимо богословия и связанных с ним дисциплин, в «Ratio studiorum» предполагалось изучение и вполне светских наук, таких как: иностранные языки, философия, математика, логика и др.

Серьезное влияние оказала церковь на учредительный документ первой в России Академии, написанный при царствовании царя Федора Алексеевича. Речь идет о «Привилегии» Московской Академии, составленной в 1682 году⁸. Проект учреждения, указанного в «Привилегии», так и не был воплощен из-за смерти царя Федора Алексеевича, однако документ представляет особый интерес для нашего диссертационного исследования. Анализируя данный источник, приходим к следующим выводам: учреждение основано на базе церковных зданий и земель, в собственность передаются территории и здания (п.1 «Привилегии»); преподавать и руководить в училище могли только православные христиане

⁶ Суториус К. В. Нравственное богословие в Киево-Могилянской академии по материалам рукописных источников // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2018. Т. 63. Вып. 1. С. 5-28.

⁷ Шмонин Д. В. Порядок и устройство. К публикации раздела «Ratio studiorum» (1599) // Вестник РХГА. 2011. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/poryadok-i-ustroenie-k-publikatsii-razdela-ratio-studiorum-1599> (дата обращения: 09.06.2024).

⁸ Антология педагогической мысли Древней Руси и Русского государства XIV—XVII вв. М.: Педагогика. 1985. С. 236—240

(п.3 «Привилегии»); преподавались только науки, не возбраняемые церковью (п.5 «Привилегии»); утверждался интересный запрет на обучение иностранным языкам в частном порядке «домовыми учителями» без согласия должностного лица училища, всем следовало учиться в общем порядке в училище, во избежание разногласий (п. 6 «Привилегии»); обучающимся, имевшим особые успехи, проявившим особое прилежание, назначалось вознаграждение от царя, т.н. «мздовоздаяние», после окончания освоения оправдательной программы всем выпускникам присваиваются государственные звания, особо успешные служат при царском дворе (п. 10 «Привилегии»); на обучение принимали представителей различных вероисповеданий, но предварительно им следовало принять православие (п. 13 «Привилегии»); должностным лицам и обучающимся запрещалось владеть и распространять «богохульную» и «богоненавистную» литературу, высказывать мысли, порочащие православную веру (согласно п.14, 15 «Привилегии» подобная литература уничтожалась, а граждане за указанные преступления подвергались смертной казни в виде сожжения); в пользование Академии передавалась государственная «вивлиофика» (библиотека), а финансировалась деятельность Академии из царской казны (п. 17,18 «Привилегии»). Очевидно, что деятельность учреждения носила религиозный характер, руководствуясь *jus divinum*, упомянутым нами выше. Тем не менее, проявлялись вполне светские черты образовательной организации, такие как право владеть и пользоваться (но не распоряжаться) имуществом, право составлять образовательную программу самостоятельно, вести прием обучающихся, выплачивать стипендии (упомянутое выше «мздовоздаяние»), формировать и распоряжаться бюджетом. Изучаемый нами нормативно-правовой акт содержит нормы не только из отрасли административного, но и уголовного права (напр., п 14, 15, согласно которым устанавливалась смертная казнь для обучающихся и должностных лиц Академии, совершивших преступления против веры).

Резюмируя указанное выше, отметим, что право на образование на начальном этапе существования Русского государства (до XVIII века) имело, в большей степени, черты обязанности, обеспечивалось целиком и полностью силами церкви, а потому имело в большей степени религиозный характер. Число граждан, имеющих право получить образование было невелико, данное право носило элитарный характер. Важно, что право на образование регулировалось религиозным цензом: его могли получать только исповедующие православное христианство.

С 1681 года сформирована первая в России академия, изначально поименованная как Эллино греческая⁹, а затем – Славяно-греко-латинская. Повторим наш тезис о том, что образование носило элитарный характер, в академию могли поступить только представители знатных сословий.

Законодательство об образовании претерпело значительные изменения при Петре Великом. Первый русский Император осознавал необходимость массового образования, формировал законодательную базу на новых принципах. Рассмотрим его указ «... о посылке окончивших математических школ во все губернии для ученья дворянских детей арифметике и геометрии» от 20 января 1714 года¹⁰. Данный указ имеет следующие характерные особенности: цыфири и геометрии обучались исключительно дворянские дети (и дети приказных сословий – дети среднего офицерского состава армии); в случае, если ребенок не освоил образовательную программу, государство запрещает ему вступать в брак. Таким образом, образование приобретает черты обязанности, за неисполнение которых человек лишается некоторых гражданских прав (права на вступление в брак), то есть, фактически, был ограничен в дееспособности. Обратим внимание на характерное слово, применяемое в указе: «женитца». Из чего можем сделать вывод, что обязанностью

⁹ Указ о создании Эллино-греческой академии 1687 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 2: 1676-1688. 1-с изд. СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. Ст. 7184.

¹⁰ Указ Петра I Сенату «О посылке учеников математических школ во все губернии для ученья дворянских детей арифметике и геометрии» от 20 января 1714 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 5: 1713-1719. 1-с изд. СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. Ст. 2762.

обучаться математики и геометрии были обременены только дворянские дети мужского пола.

Развивает положения указа от 20 января 1714 года следующий указ, регулирующий общественные отношения в сфере образования, изданный 28 февраля 1714 года¹¹. Как видно из названия, обучали опять только математике и геометрии. Данный указ расширяет круг граждан, имеющих право (и обязанность) получить образование: помимо дворянских детей и детей из приказного чина, теперь образование получают дети дьяков и подьячих. Четко регламентирован возраст, по достижении которого следует осваивать образовательную программу – обучались дети, достигшие возраста от 10 до 15 лет. Указом установлено, что школы открываются дома архиереев и монастырях, учителя получают зарплату (т.н. «кормовые», 3 алтына 2 деньги в день), финансовое обеспечение труда учителей возложено на губернский бюджет. По окончании обучения выпускники получали «свидетельственное письмо» (очевидно, об окончании школы), и платили «отпуск» (по нашему мнению, фактически-госпошлину за выдачу документа об образовании и работу административного аппарата) в размере 1 рубля с человека. Ограничение на вступление в брак оставалось (однако, слово «женица» было из указа удалено, заменено на запрет выдачи документа записи гражданского состояния, т.н. «венечной памяти»). Таким образом, получать образование теперь имеют право дети дворянского, приказного сословия, а также дети дьяков и подьячих в возрасте от 10 до 15 лет. Ограничения дееспособности, связанные с получением образования остались актуальными. Несмотря на расширение круга лиц, имеющих право получить образование, до всеобщего образования было еще далеко.

¹¹ Указ «Об обучении дворян приказного чина, дьячих и подьячих детей Арифметики и геометрии, о посылке для того в губернии учеников из математических школ и об учреждении училищ при архиерейских домах и монастырях» от 28 февраля 1714 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 5: 1713– 1719. 1-е изд. СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. Ст. 2778

Необходимо отметить специфику петровских преобразований в сфере образования. Она состоит в том, что упор в образовательной политике делался на изучение точных и естественных наук (в особенности математики, геометрии, физики). Объяснить это можно тем, что Россию в начале петровской эпохи преследовали военные неудачи (напр., первый Азовский поход 1695 г., начальный этап Северной войны, Русско-Турецкая война и др.), страна была технически отсталой. Для успешного достижения военных целей и реализации имперских амбиций Петра Великого, необходимо было развивать научно-технический потенциал государства. Исследователи отмечают, что Пётр I пришёл к мысли о том, что «армия и державное государство могут стать итогом определенного уровня развития образования и воспитания»¹². Исходя из указанного выше, мы можем отметить ещё одну особенность права на образование в досоветский период: реализация данного права коррелирует с реализацией военного потенциала государства.

Важнейшую реформу, затронувшую и образовательное право, провел император Александр I. Его манифест «Об учреждении Министерств» от 8 сентября 1802 года¹³ учреждал особой орган исполнительной власти, созданный для «воспитания юношества и распространения наук»¹⁴ - Министерство Народного Просвещения. Структура Министерства выглядела следующим образом:

А) Высшим должностным лицом являлся Министр, в своем распоряжении имел помощника, т.н. «Товарища министра». Также, в непосредственном подчинении у Министра находилась Комиссия училищ, состоящая из 7 человек (о её составе и полномочиях-ниже);

¹² Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г. - М., 1995. - С. 95.

¹³ Манифест «Об учреждении Министерств» от 8 сентября 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 27: 1802–1803. 1-е изд. СПб. : Тип. П. Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. Ст.

¹⁴ Там же.

Б) В подчинении находилось Главное Училищное Правление, которое занималось управлением образовательными организациями, учреждёнными на территории Российской Империи;

В) Также, Министерству подчинялись Академия наук, Российская Академия, Университеты, все другие училища, типографии, Цензура, народные библиотеки, натуральные кабинеты, музеи и иные организации, учрежденные в целях реализации образовательной политики и распространения наук.

Отметим, что некоторые учреждения, хотя и являлись по своей сути образовательными, из подчинения Министерства Народного Просвещения были выведены. Данные организации находились на личном попечении Императрицы Марии Федоровны, и других «особ или мест». Очевидно, что управлением такими организациями занимались собственно учредители.

Рассмотрим отдельный нормативно-правовой акт, регулирующий состав и полномочия Комиссии училищ. В указе «О должности Комиссии училищ» от 8 сентября 1802 года¹⁵ Александр I постановляет, что:

А) Комиссия находится под управлением Министра Народного Просвещения;

Б) Комиссия имеет постоянный состав, состоит из 7 человек: 6 членов и 1 «правителя дел». Должность «правителя дел», по нашему мнению, соответствует должности секретаря комиссии (т.к. среди всех членов Комиссии, «правитель дел» имеет самый низкий ранг по «табели о рангах», - коллежский советник);

В) Каждый Член Комиссии имеет в своем ведении отделение, сформированное по административно-территориальному признаку, состоящее из нескольких Губерний. В рамках отделения Член комиссии

¹⁵ Указ «О должности Комиссии училищ» от 8 сентября 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 27: 1802–1803. 1-е изд. СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. Ст.

ведает делами верхних и нижних Училищ, следит и способствует их развитию, создаёт условия для их эффективной работы;

Г) Члены Комиссии предлагают проекты распоряжений, направленных на повышение эффективности работы образовательных учреждений на вверенной им территории, данные проекты рассматриваются на общем заседании и утверждаются Министром Просвещения, в особых случаях могут рассматриваться лично Императором;

Д) В случае, если во вверенному Члену комиссии отделении отсутствует Университет, то главной целью Члена комиссии является его учреждение;

Е) Деятельность Комиссии способствует совершенствованию государственной политики в сфере Образования, повсеместному формированию слоя образованных граждан «для всех родов службы и должностей общественных»;

Ж) Комиссия представляет лично Императору план своей работы;

З) Выстраиваются отношения подчиненности окружных Училищ к Университетам, Университетов-к Члену Комиссии.

Данные распорядительные акты Императора Александра I имеют историческое значение, т.к. сформировали некоторые основные принципы функционирования системы образования, которые актуальны до сих пор. Впервые учреждено Министерство Народного Просвещения: светский орган власти, реализующий государственную политику в сфере образования и воспитания (под похожим названием данное Министерство существует до сих пор). Отметим особую семантику, заложенную в наименование изучаемого исполнительного органа власти: слово «народный», согласно толковому словарю Д. Н. Ушакова, означает «общедоступный, для непривилегированных слоёв населения»¹⁶. Подобное значение слова «народный» отмечает словарь современного русского литературного языка Академии Наук СССР: «в эксплуататорском государстве - устроенный

¹⁶ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / Д.Н. Ушаков. – М.: Астрель-АСТ, 2000. Т.2.

специально для низших слоев общества»¹⁷. Государством, даже в наименовании министерства, отмечался общедоступный характер образования, его направленность на широкие группы населения.

Народный и общедоступный характер образования утвержден в Указе «Об устройстве училищ» от 24 января 1803 года¹⁸. Так, ст. 2 Указа гласит, что для образования граждан «каждого состояния» (в российском законодательстве того времени термин «состояние» соответствует термину «сословие»¹⁹), утверждены 4 уровня образовательных учреждений, дифференцированные по уровню сложности и объему образовательной программы:

А) Училища приходские (ст. 4, 32). Единственные образовательные учреждения, учрежденные совместно с церковью. Обучались в них чтению, письму, первым действиям арифметики, Закону Божьему. Указано, что сроки обучения ограничены началом и концом полевых работ (специфика жизни низших сословий – дети крестьян работали на сельхозработах совместно со взрослыми);

Б) Училища уездные (ст. 6, 34). Светские учебные заведения, которые формировались в каждом уездном городе. Поступить могли только обучающиеся, окончившие курс приходского училища. Образовательная программа содержала в себе грамматику языка (как русского, так и некоторых местных), сокращенный курс географии и истории, основы геометрии и естественных наук, некоторые практические знания, обусловленные региональной спецификой;

В) Гимназии или Губернские училища (ст. 9, 11, 35). Светские учебные заведения, могли быть учреждены как государством, так и частным лицом. Государственные и частные учреждения имели равный правовой статус, независимо от организационно-правовой формы. Преподавались

¹⁷ Словарь современного русского литературного языка: в 17 т. – М.: Л. : АН СССР, 1951-1965. Т.7.

¹⁸ Указ «Об устройстве училищ» от 24 января 1803 года // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 27: 1802–1803. 1-е изд. СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. Ст. 20597.

¹⁹ Сословия // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—

изящные науки, иностранные языки (латинский, французский, немецкий), логика, математика, механика, гидравлика, другие части физики, в сокращённом варианте преподавалась естественная история, всеобщая география и собственно история (в рамках читался курс политической экономики и коммерции), факультативно могли преподавать гимнастику. Также, обучающимся предложено изучить произведения (как отечественные, так и иностранные), имеющие воспитательное значение;

Г) Университеты (ст. 13, 36). Высшие светские учебные заведения. Принимались обучающиеся, окончившие курс гимназии, или успешно прошедшие вступительные испытания. Преподаются науки в широком смысле, необходимые для всех званий и разных родов государственной службы.

Ст. 38 Указа «Об устройстве училищ» установлены особые книги и правила, согласно и при помощи которых будет реализован образовательный процесс в уездных Училищах и Гимназиях. Можно сказать, что Указ устанавливает требования к содержанию образования и методам и средствам реализации образования (фактически-прообраз современных образовательных программ).

Согласно ст. 24 Указа запрещается принимать на государственные должности граждан, не окончивших Училища (не имеющих соответствующего образования).

Также, изучаемый указ регламентирует административные аспекты работы образовательных организаций, реализации образовательных программ (гл. II), финансово-хозяйственные вопросы (гл. III).

Указ «Об устройстве училищ» от 24 января 1803 года заложил основу образовательной политики Российской Империи, стал фундаментальным документом в сфере образования того времени. После Александра I серьезных инноваций в данную отрасль права не вносили, лишь модифицировали указанный выше закон, издавали новые подзаконные акты, не меняющие суть и форму системы образования, не предлагающие

новых прав граждан. Стоит отметить отдельно лишь «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 года²⁰, изданное Императором Александром II. Согласно законоположениям указанного акта, крестьяне получают право отдавать своих детей в общие учебные заведения.

Несмотря на декларированный всеобщий характер образования, поистине всеобщим оно так и не стало. Статистика гласит, что России в конце XIX столетия один студент приходился на 7000 жителей, в Италии - на 2100, в Североамериканских Соединенных Штатах - на 404²¹. Неутешительные цифры говорят о том, что не все граждане реализовали своё право на получение образования в полной мере, либо не реализовали его вообще. Возникает вопрос: в чем же причина сравнительно низкой заинтересованности граждан в получении образования?

Исследователи полагают, что изучение грамоты, посещение школы и получение образования противоречили крестьянскому укладу жизни²², т.к. важнейшей частью крестьянского быта была работа на сельскохозяйственных угодьях, уход за животными и обработка урожая. Последняя могла длиться круглый год, и семья не могла себе позволить потерять «рабочие руки» ребёнка, отдав его в училище.

Изучим наблюдения современников: В.А. Золотов в 1862 году направлен министерством Народного Просвещения в Московскую и Тверскую губернии. В своих отчётах Золотов отмечает, что на 68 тысяч душ потенциальных обучающихся (обоёго пола) приходилось всего 8 училищ²³. Очевидно, что училищ недостаточно для обучения всего объема граждан, имеющих право на образование.

²⁰ «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 года // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 36: 1861. 1-е изд. СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1861. Ст. 236657

²¹ См.: Ленин В.И. ПСС. Т.37. - С. 80; Т.45. - С.364-365; Т.51. - С.181.

²² Кузьмина Ольга Викторовна. Особенности организации системы начального образования в пореформенной России (к вопросу об отношении государства, помещиков и крестьян к народным школам) // Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2006. №24.

²³

Золотов В.А. Исследование крестьянской грамотности по деревням Тверской губернии и частью Московской. // СПб, 1863. С.7.

Необходимо сказать несколько слов о помещиках. Несмотря на то, что государство предоставило крестьянам право на получение образования, помещики нередко чинили препятствия к его реализации. Например, отказывались выделять здания и землю для школы (либо выделяли, но по нерыночно высокой стоимости). Данный факт объясняется тем, что до 1861 года 54,6% помещиков владели не более чем 500 душ крепостных, а 41,6% - вообще имели не более 20 душ²⁴, поэтому большинство помещиков (это указанные выше средние и мелкие) были заинтересованы в максимальном увеличении объема крестьянских повинностей, отрывать крестьянских детей от производства для феодала было просто-напросто экономически невыгодно. Так же можно объяснить нежелание помещиков выделять ресурсы под обустройство школ и училищ.

Отметим особенности реализации образовательного процесса: несмотря на светский характер, некоторые частные учредители (в основном помещики), вносили в училища не свойственные ни православной церкви, ни светским канонам практики. Например, исследователь Н. Ф. Щербина, описывает случай, когда помещица, при приёме в школу, проводила с обучающимися некие полужыческие обряды, близкие по содержанию к похоронным. Когда в этой школе начался пожар, крестьяне отказались её тушить, при этом произнося «Пусть горит, проклятая, она мучила наших ребят»²⁵.

Исходя из указанного выше, можно сделать вывод о том, что всеобщего права на образование в Российской Империи так и не случилось. Справедливости ради, отметим, что государство добросовестно пыталось распространить просвещение среди широких масс населения, но усилия были тщетны. Причин тому множество: процесс обучения в школе не укладывался в крестьянский быт, недостаточное количество образовательных учреждений, наличие религиозных и правовых аберраций

в образовательном процессе, ряд негласных ограничений на получение образования (по полу, вероисповеданию, национальности и др.), конфликт права на получение образование крестьян и экономических интересов помещиков, и множество других причин.

1.2 Система управления образованием и правовой статус участников образовательных отношений с 1910-х по 1940-е годы

После падения царского режима, правительство большевиков стало принимать беспрецедентные меры, направленные на повышение уровня качества и общедоступности образования. Принятию Конституции СССР 1918 года сопутствовало принятие ряда нормативно-правовых актов, определяющих черты новой, уже советской, системы образования. Рассмотрим их подробнее:

А) Декрет от 22 ноября 1917 года «Об учреждении государственной комиссии по просвещению»²⁶ (далее-Наркомпрос). Фактически, Наркомпрос – это орган исполнительной власти, выполняющий функции общего руководства народным просвещением, т.е. преемник царского Министерства Народного Просвещения. Руководил работой комиссар по народному просвещению, состояла комиссия из 15 отделов с заведующим в каждом отделе;

Б) Наркомпрос издает постановление «О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Народного Комиссариата по Просвещению»²⁷ от 11 декабря 1917 года. Данное постановление, фактически, устранило церковь из процесса реализации права граждан на образование: теперь все церковно-приходские школы, семинарии и др. учреждения передавались в руки светской власти. Вместе с образовательными организациями, Наркомпросу передано их имущество и земли. Таким образом, образование в России приобрело окончательно светский характер;

В) Поставил точку в отношениях системы образования и церкви Декрет СНК «Об отделении церкви от государства и школы от церкви»²⁸.

²⁶ Декреты Советской власти. Т.1. М., Гос. изд-во полит. литературы, 1957.

²⁷ О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Народного комиссариата по просвещению : постановление Народного комиссариата по просвещению от 11 (24) декабря 1917 г. // Декреты Советской власти: в 17 т. Т. 1. М., 1957. С. 210-211;

²⁸ Об отделении церкви от государства и школы от церкви: декрет СНК от 23 января 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 18. Ст. 263.

Очевидно, что теперь церковь в реализации права на образование не участвует (служители церкви от преподавания отстранены), более того, согласно положениям п. 12, 13 Декрета, религиозные организации не имели права владеть собственностью, а все имущество, принадлежащее религиозным организациям, изымалось в пользу государства. Таким образом, все здания церковно-приходских школ (и иных организаций) перешли в собственность государства;

Г) В целях определения порядка реализации гражданами права на образование, порядка управления системой образования, большевиками был издан декрет «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)»²⁹ от 23 июня 1918 года. Определен порядок создания образовательных организаций на различных территориях (губерниях, уездах, волостях), порядок формирования местных органов управления образования, их полномочия и некоторые процессуальные основы функционирования;

Д) Важнейшими фундаментальными документами стали, утвержденные ВЦИК, «Положение о единой трудовой школе» и «Декларация о единой трудовой школе», опубликованные 16 октября 1918 года. Устанавливаются важнейшие академические права граждан, такие как: право на бесплатное образование (ст.3), на совместное обучение (ст. 5), на труд в рамках обучения в школе (ст. 12), на выходной и т.н. «полурабочий» день (ст. 15), защиту от всякого вида наказаний (ст. 18), поступление без экзаменов (ст. 19), бесплатные горячие завтраки (ст. 21), медицинскую помощь (ст. 22, 23), самоуправление в рамках образовательной организации (ст. 26-32). Отметим, что посещение школ 1 и 2 ступеней (то есть 9-летнее образование), согласно законоположениям ст. 4. Становится обязательным для всех детей, достигших школьного возраста. Примечание к ст.4 гласит, что для неграмотных детей, которые не могут быть приняты в общем

²⁹Декрет СНК «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. М.: Гос. издат-во политической литературы,

порядки в школы по возрасту, должны быть организованы специальные занятия в особом порядке.

Вся система образования выстроена по принципу непрерывной траектории, последовательности «ступеней», начиная от детского сада, заканчивая университетом.

Рассмотрим непосредственно конституционные положения, связанные с правом граждан на получение образования. В первую очередь следует рассмотреть первую во всех смыслах Советскую конституцию, принятую 10 июля 1918 года³⁰. Данная Конституция содержит в себе небольшой набор прав, присущих лишь особой категории населения Советского государства, т.н. «трудящимся». Отметим, что почти все права (за редким исключением), установленные данной Конституцией, принадлежат лишь трудящимся, т.е. всем, кто добывает средства для жизни общественно-полезным трудом, а также лицам, занятым домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда (п. «а» ст. 64).

Рассмотрим право на образование, закрепленное ст. 17 Конституции РСФСР (ст. 17). Согласно законоположениям Конституции, полное, всестороннее и бесплатное образование предоставляется лишь лицам, категоризованным не просто как «трудящиеся», а конкретно как «рабочие и беднейшие крестьяне». Вновь мы сталкиваемся с тем, что право на образование не имеет всеобщего характера, является привилегией определенного (пусть и достаточно обширного) слоя граждан, при этом узко конкретизированная формулировка «рабочие и беднейшие крестьяне» несколько сужает круг граждан, имеющих право на получение образования. Рассмотрим характеристики образования, провозглашенные Конституцией:

А) Полное. Означает, что государство создает возможность получать образование на различных ступенях, по прохождении которых трудящийся получает полный объем знаний, умений и навыков (совокупность ступеней

³⁰ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

образования закреплена «Положением о единой трудовой школе» и «Декларацией о единой трудовой школе», от 16 октября 1918 года³¹, которые рассмотрены нами ранее);

Б) Всестороннее. Означает возможность получать образование различных направлений и специальностей;

В) Бесплатное. Означает отсутствие права образовательных организаций взимать с обучающихся деньги за получение образования на любой ступени обучения.

Необходимо отметить тот факт, что грамотность населения для правительства большевиков была жизненно важным фактором. В.И. Ленин писал о том, что неграмотный человек стоит вне политики. Руководство партии понимало, что им необходима поддержка широких народных масс, а именно-крестьян. Выше мы уже упоминали о том, что крестьяне получали образование неохотно, ведь не вписывалось в их быт, т.к. отрывало их от традиционных занятий в виде работы на земле, ухода за домашним скотом, обработки урожая итп. Необходимо было установить правовые механизмы не только дающие право, но и вменяющие в обязанность получить хоть какой-то минимальный уровень образования. Такой механизм был реализован большевиками в Декрете СНК «О ликвидации безграмотности среди населения РСФСР» от 29 декабря 1919 года³² (кратко именуют «ликбез»). Согласно положениям данного Декрета, все население (без деления на «трудящихся», «беднейших крестьян» итп., которое имело место в Конституции 1918 года), не умеющее читать или писать, в возрасте от 8 до 50 лет привлекалось к обучению грамоте в школах (ст. 1). Важно отметить, что согласно положениям ст. 3 Декрета, обучение являлось трудовой повинностью. Трудовую повинность, согласно положениям Кодекса

³¹ Декрет СНК «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. М.: Гос. издат-во политической литературы,

³² Декрет СНК ««О ликвидации безграмотности среди населения РСФСР» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. М.: Управление делами Совнаркома, 1943. С. 845-846.

Законов о Труде (КЗоТ) 1918 года³³, несли все граждане в возрасте от 16 до 50 лет (ст. 1, 2 КЗоТ), за исключением лиц, навсегда утративших трудоспособность, временно утративших трудоспособность (до истечения срока временной нетрудоспособности) и беременные женщины за 8 недель до родов и 8 недель после родов (п. «в» ст. 2, ст. 3 КЗоТ). Таким образом, к ликбезу привлекались дети от 8 до 16 лет, трудящиеся в возрасте от 16 до 50 лет в форме трудовой повинности, за исключением отдельных категорий граждан, указанных в п. «в» ст. 2, ст. 3 КЗоТ и призванных в войска (ст. 3 Декрета). Также, согласно положениям п. 3 Декрета, обучающимся в порядке трудовой повинности гражданам оплачивается их труд в рамках установленных норм. Обучающимся, работающим по найму, рабочий день сокращается на 2 часа с сохранением заработной платы (ст. 5 Декрета), за исключением рабочих в милитаризованных предприятиях. Граждане, не исполнившие свою обязанность, подвергались уголовному наказанию (ст. 8 Декрета).

Рассмотренный Декрет СНК «О ликвидации безграмотности среди населения РСФСР» интересен тем, что, в виде императивной нормы, устанавливает всеобщую обязанность получения образования. Более того, из данной обязанности вытекают права гражданина на оплату повинности (ст. 3 Декрета) и сокращенный рабочий день с сохранением заработной платы (ст. 5 Декрета). Из указанных положений можно сделать вывод о том, что всеобщее образование (обучение грамоте) было установлено большевиками в виде всеобщей обязанности в 1918 году.

Обратимся к Конституции РСФСР 1925 года³⁴. Данный нормативно-правовой акт не устанавливает новых прав граждан в сфере образования, однако имеет особенности. Так, ст. 8 Конституции утверждает, что право на полное, всестороннее и бесплатное образование имеют все «трудящиеся», а не конкретно «рабочие и беднейшие крестьяне», как это было указано в

³³ СУ РСФСР. 1918. № 86-87. Ст. 495.

³⁴ СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

Конституции 1918 года. На наш взгляд, ликвидация указанной конкретики несколько увеличивало круг граждан, имеющих право на получение образования.

В период действия Конституции РСФСР 1925 года был принят ряд нормативно-правовых актов, расширяющих доступ граждан к образованию. 31 августа 1925 года принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построении школьной сети»³⁵. Согласно положениям данного Постановления, до 1933/34 учебного года в стране должно быть введено всеобщее начальное обучение и должна была быть выстроена сеть учебных заведений следующего вида: трудовая школа первой ступени для лиц 8-11 лет с четырёхлетним сроком обучения (ст. 3, 6 Постановления); трудовая школа второй ступени с пятилетним сроком обучения (ст. 13 Постановления). Особое внимание уделено доступности школ первой ступени – величина радиуса обслуживаемого района ограничена 3 верстами, т.е. примерно 3 километра (ст. 7 Постановления). Отметим, что общедоступной и бесплатной, согласно п.3 Постановления, была лишь школа первой ступени. Данный нормативно-правовой акт конкретизировал модель осуществления образовательной деятельности, улучшил доступность образования для населения.

Развивает положения вышеуказанного закона Постановление СНК РСФСР «О порядке введения всеобщего обязательного начального обучения в РСФСР» от 22 апреля 1927 года³⁶. К обучению в школах первой ступени дети привлекались Постановлениями, которые издавались областными, губернскими, республиканскими органами власти (ст. 1 Постановления). Однако, ст. 2 гласит, что предусмотренные Постановления могут издаваться лишь при условиях наличия мест в школах, укомплектованности персоналом и фондом оплаты труда, достаточным

³⁵ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построении школьной сети» от 31 августа 1925 г. // Народное образование в СССР. - М.: 1974. С. 105-106.

³⁶ Постановление СНК РСФСР «О порядке введения всеобщего обязательного начального обучения в РСФСР» от 22 апреля 1927 г. // Народное образование в СССР. - М.: 1974. С. 107-108.

бюджетом на обеспечении учебной и административно-хозяйственной работы, бесплатного снабжения учебными пособиями и др. Обязанность обучать детей возлагалась на всех граждан, имеющих на своем иждивении ребенка школьного возраста, за несоблюдение гражданами указанного положения предусмотрена административная ответственность (ст. 4, 5 Постановления), от которой они освобождались в следующих случаях: отказа школы от приёма ребенка по причине недостатка мест, в случае болезни ребенка, при стихийных бедствиях (ст. 5, 6 Постановления). Заботу о социально незащищенных группах детей (детях-сиротах, психических и соматических инвалидов), согласно положениям ст. 4, осуществлял местный орган народного образования.

На наш взгляд, важным нормативно-правовым актом, расширяющим и гарантирующим право граждан на образование, стал Закон СССР об обязательной военной службе, принятый 18 сентября 1925 года³⁷. Ст. 106 данного закона гласит о том, что учащимся в учебных заведениях предоставляется отсрочка от призыва на воинскую службу до момента окончания университета. Однако, право на отсрочку не безусловно: учебной заведение должно находиться в особом списке учреждений, обучение в которых даёт право на отсрочку. Отсрочка от призыва, согласно положениям ст. 108, предоставляется на все время до окончания учёбы, но не дольше, чем до достижения призывником предельного возраста призыва в отношении отсрочки от призыва. Данный возраст для отдельных категорий образовательных учреждений устанавливается отдельным распорядительным актом Наркомата по военным и морским делам. Следует отметить, что в особых случаях после достижения предельного возраста, гражданам могут предоставляться дополнительные отсрочки, но не дольше, чем до достижения учащимся 30-летнего возраста (ст.109).

³⁷ Закон СССР от 18.09.1925 «Об обязательной военной службе» // Собрание Законов и Распоряжений РКП СССР, № 62, 28.09.25, ст.462

Отметим некоторые ограничения, налагаемые на граждан в связи с реализацией ими Конституционного права на образование. Осветим вопрос т.н. «распределения», дискуссии о котором в наше стали особо острыми и актуальными. Рассмотрим положения Постановления ЦИК и СНК СССР «Об улучшении использования молодых специалистов», принятое 15 сентября 1933 года³⁸. Предметом регулирования акта являются общественные отношения, связанные с обязанностью гражданина по отработке на производстве (акты с подобным предметом регулирования выпускались систематически). Документ устанавливает обязанность граждан, окончивших вузы и техникумы и обучавшихся за счёт государства (т.е. тех, кто реализовал свое Конституционное право на бесплатное образование), отработать по специальности на производстве в течение 5 лет (п. 1). Принимаются на работу указанные категории граждан на должности низшего административно-технического персонала, распределением на предприятия занимается государство (п. 2, 4). Отметим, что никаких территориальных ограничений распределения установлено не было: фактически, молодой специалист, против своей воли, направлялся на любые территории и предприятия, в развитии которых заинтересовано государство. Важное, на наш взгляд, ограничение прав граждан на получение образования установлено положениями п. 5 данного Постановления: на учебу в вузы запрещено принимать выпускников техникумов, не имеющих трехлетнего стажа работы на производстве (лишь 5% выпускников могут быть приняты без стажа). Очевидно, что государство, создавая совокупность административных барьеров, ориентирует граждан на работу на производстве в качестве, в первую очередь, низшего рабочего персонала. Считаем, что данные особенности законодательства обусловлены процессом индустриализации, который являлся жизненно важным для молодого Советского государства. Однако,

³⁸ Постановление ЦИК и СНК СССР, 15 сентября 1933 г. Об улучшении использования молодых специалистов // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: Сб. док. за 50 лет. Т. 2. 1929-1940 гг. — М.: Политиздат, 1967

остается открытыми вопросы: насколько гуманны такие ограничения прав граждан? Соответствует ли изученный метод директивного распределения интересам конкретной личности, семьи?

Из всего указанного можно сделать вывод о том, что право на образование обеспечивалось положениями Конституций РСФСР 1918, 1925 годов. Однако, данное право не имело всеобщего характера. Имелись различные административные барьеры и ограничения к реализации гражданами права на образование, действующие в интересах государства и индустриализации. Наряду с правом, на уровне нормативно-правовых актов ВЦИК и СНК, была установлена обязательность начального образования, выражающаяся в обязательном обучении грамоте всех неграмотных граждан, общеобязательном начальном образовании. Однако, последняя обязанность существовала лишь в регионах, соответствующих требованиям ст. 4, 5 Постановления СНК РСФСР «О порядке введения всеобщего обязательного начального обучения в РСФСР» от 22 апреля 1927, т.е. в имевших соответствующие материальные, кадровые и финансовые возможности. Из этого следует, что обязанность получить образование на начальных этапах жизни Советского государства не была установлена на Конституционном уровне, реализовывалась не в полном объеме, с оговорками.

Совершенно в ином смысле видит право на образование Конституция РСФСР 1937 года³⁹. В данном случае, право на образование освещено ст.125, где в отличие от ранее упомянутых в нашем исследовании Конституций, применен наиболее общий термин «граждане РСФСР» (не «трудящиеся» и др. термины). Таким образом, право на образование стало всеобщим, его мог реализовать каждый гражданин, независимо от своего происхождения и рода занятий. Еще одна законодательная новелла связана упоминанием общеобязательным начальным образованием: теперь эта

³⁹ Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (вместе с Конституцией) // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.

общеобязательность закреплена на Конституционном уровне. Необходимо, также, отметить появление в Конституции РСФСР упоминания об академических (связанных с реализацией права на образование) прав граждан, а именно: на бесплатность обучения, государственную стипендию, обучение на родном языке. Согласно положениям ст. 125 Конституции, на машинотракторных станциях и колхозах организовано бесплатное производственное, техническое и агрономическое обучение.

Положения Конституции, связанные с выплатой стипендий – важнейшая инновация в законодательстве того времени. Нами отмечена интересная особенность формулировки: право на образование в РСФСР обеспечивается, в том числе, «системой государственных стипендий подавляющему большинству учащихся в высшей школе». Однако, вопрос о том, какой объем получающих стипендию предполагается под словосочетанием «подавляющее большинство», не раскрыт.

Считаем необходимым упомянуть об академическом праве на отсрочку от воинской службы, претерпевшему значительные изменения. 1 сентября 1939 года был издан новый Закон СССР «О всеобщей воинской обязанности» (учитываем поправки, внесенные Указом Президиума Верховного совета от 04.10.1940 г. и 26.06.1941 г., а также законом 01.03.1941 г.). Ст. 20 Закона гласит, что от явки к призыву освобождаются лица, получившие отсрочку для окончания образования. Согласно положениям ст. 29 Закона, отсрочка от призыва предоставляется обучающимся средней школы до достижения 20-летнего возраста. Об отсрочке для обучающихся в образовательных организациях других ступеней упомянуто не было. Напрашивается вывод о том, что отсрочка для всех категорий обучающихся, кроме учеников средних школ, была отменена. Однако, существовала ещё одна категория обучающихся, имеющая право на отсрочку. Обратимся к Указу Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР» от 2 октября

1940 года⁴⁰. Данный закон позволяет СНК ежегодно (фактически в принудительном порядке) мобилизовывать от 0.8 до 1 млн. молодых людей для обучения рабочим профессиям. В целях реализации положений данного Указа, организованы образовательные организации (школы и училища), срок обучения в которых составлял от 2 лет до 6 месяцев (ст. 2, 3, 4). Обучающиеся в данных организациях имели отсрочку от призыва как ученики средней школы. После окончания обучения, согласно ст. 10 Указа, граждане направлялись на работу на государственные предприятия, сроком в 4 года. Такая категория работников считалась «мобилизованными» и имела отсрочку от призыва в армию до истечения срока работы в государственных предприятиях (ст. 11).

В 1940 году СНК было принято Постановление «Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий»⁴¹. Данный нормативно-правовой акт сильно изменил баланс образовательных прав граждан, создал ограничения к их реализации. Так, ст. 1, 2 Постановления устанавливают, что с 1 сентября 1940 года вводится плата за обучение в средних классах школ (в столице и Ленинграде она составляла 200 рублей в год, дешевле было учиться в остальных городах и сёлах-там всего 150 рублей) и в высших учебных заведениях (в данном случае в столице и Ленинграде стоимость составляла 400 рублей, в других городах-300 рублей, а в заведениях художественной, театральной и музыкальной направленности обучаться стоило 500 рублей без дифференциации по городам), данные положения указаны в ст. 3 Постановления. Заочное обучение стоило ½ от платы за очное обучение (ст. 5). Таким образом, государство вводит ограничения на реализацию образовательных прав

⁴⁰ Указ Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР» от 2 октября 1940 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1917-1967 гг. Сборник документов за 50 лет. М.: Политиздат, 1967. Т.2. 1929-1940 гг. С. 774-775.

⁴¹ Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий. Постановление СНК СССР. 2 октября 1940 г.// Правда. - 1956. - 3 октября.

граждан. Отметим, что стоимость платного обучения была примерно сопоставима со среднемесячной зарплатой: в 1940 году она была равна 331 рублю, а в 1945 году уже составляла 434 рубля⁴².

Также, с 1 ноября 1940 года академическим правом на получение стипендии могут воспользоваться лишь те обучающиеся, которые демонстрировали отличные успехи (ст. 6). Конкретизирует данные положения Приказ Всесоюзного комитета по делам высшей школы при Совнаркоме Союза ССР «О мероприятиях по выполнению Постановления Совнаркома СССР об установлении платности обучения в высших учебных заведениях и об изменении порядка назначения стипендий студентам»⁴³. Стипендии назначаются обучающимся, получившим на экзамене на менее 2/3 отличных оценок, а остальные – не ниже оценок «хорошо» (п. 2). Отметим, что данный приказ устанавливает право студентов на свободное посещение 1/3 дисциплин, право на перевод на вечерние и заочные отделения (или другой вуз), право на практическую работу по специальности с отсрочкой защиты диплома на 2 года (п. 5, 6, 7 соответственно). Данные изменения законодательства обусловлены тяжелой международной обстановкой: начало Второй Мировой войны требовало милитаризации экономики, мобилизации всех доступных трудовых ресурсов.

Таким образом можно проследить эволюцию права на образования в эпоху раннего Советского государства: изначально изучаемое право было присуще определённому кругу лиц, именуемого словом «трудящиеся», вместе с тем, приобретало черты обязанности обучение грамоте и начальное образование, создавая новые возможности для граждан Советского государства реализовать свои права. С эволюцией Конституции право на образование, наконец, стало поистине всеобщим (ликвидирована

⁴² Шпаковский Ю. Г. ЦЕНА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2023. №5 (105)

⁴³ Постановление СНК СССР от 02.10.1940 №1860 «Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий» // «СП СССР», 1940, №27, ст. 637

формулировка «трудящиеся»), у обучающихся появился набор академических прав, реализацию которых гарантировало государство. Значимым событием является появление платного образования в СССР. Платность старших классов школ и высшего образования снизила доступность права на образование, точнее - ограничила доступ к нему определенному кругу граждан.

1. 3 Система управления образованием и правовой статус участников образовательных отношений с 1950-х по 1980-е годы.

Принятию новой Конституции РСФСР предшествовало вступление в силу ряда правовых норм, нацеленных на ликвидацию пробелов в образовательного законодательстве, совершенствование правовых механизмов обеспечения доступа граждан к праву на образование.

Важнейшим нормативно-правовым актом, расширяющим доступ граждан к реализации права на образование, стало Постановление Совета Министров СССР «Об отмене платы за обучение в старших классах средних школ, в средних специальных и высших учебных заведениях» от 6 июня 1956 года⁴⁴. Постановление гласило, что с 1 сентября текущего года отменяется плата за обучение в старших классах средней школы, средних специальных и вузах СССР. Таким образом, в СССР введено всеобщее бесплатное образование в рамках всех ступеней. Важно отметить, что постановление СНК «Об установлении платности обучения в старших классах средних школ...» было признано утратившим силу сильно позже, согласно положениям п. 41 Постановления Совмина СССР от 18.08.1965 № 626⁴⁵.

Выше нами уже были упомянуты некоторые нормативно-правые акты, фактически обязывающие граждан в принудительном порядке получить то, или иное образование различного уровня. Одним из таковых был Указ Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР»⁴⁶, который позволял СНК мобилизовать молодых людей для обучения рабочим профессиям. Данный закон был отменен 10 сентября 1953 года, согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР

⁴⁴ Об отмене платы за обучение в старших классах средних школ, в средних специальных и высших учебных заведениях СССР. Постановление Совета Министров СССР. 6 июня 1956 г. // Правда. - 1956. - 10 июня.

⁴⁵ Постановление Совмина СССР от 18.08.1965 №626 «О признании утратившими силу и об изменении некоторых решений Правительства СССР по вопросам народного образования» //

⁴⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР» от 2 октября 1940 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1917-1967 гг. Сборник документов за 50 лет. М.: Политиздат, 1967. Т.2. 1929-1940 гг. С. 774-775.

«Об отмене призыва (мобилизации) молодежи в ремесленные и железнодорожные училища»⁴⁷. Мобилизационный порядок приёма в училища отменяется (п.1), в училища принимаются подавшие заявления юноши в возрасте 14-17 лет и девушки 15-17 лет (п. 2). Положения Указа «О государственных трудовых резервах СССР», в части мобилизации граждан, - отменены (п. 4). Таким образом, граждане поступают в училища добровольно, данная форма обучения окончательно приобрела черты права, а не обязанности.

Важнейшим документом, определяющим структуру системы образовательных организаций, их цели и задачи на все территории СССР стал Закон СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР» от 24 декабря 1958 года⁴⁸. Данный акт установил, что в социалистическом государстве школа не только даёт знания (то есть, несёт образовательную функцию), но и воспитывает обучающихся в духе идей коммунизма и формирует материалистический тип мировоззрения (несёт воспитательную функцию). Таким образом, абз. 13 Преамбулы установил, что школа несёт как образовательную, так и воспитательную функции.

Согласно положениям Указа, структура системы образования в СССР выглядит следующим образом:

1) Средняя школа (Раздел I). Обязательным для всех граждан является получение восьмилетнего образования в данных школах, результатом которого является получение неполного среднего образования (ст. 2). Для получения полного среднего образования, обучающиеся с 15-16 лет, наряду с получением образования в средних учебных заведениях, занимаются общественно-полезным трудом (ст. 3).

⁴⁷ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1953 года «Об отмене призыва (мобилизации) молодёжи в ремесленные и железнодорожные училища» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Манделъштам Ю. И. — Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 373.

⁴⁸ Закон об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР // Вестн. высш. шк. - 1959. - № 1. - С. 6-13.

Полное среднее образование (ст.4) граждане могут получить в школах рабочей и сельской молодежи, средних общеобразовательных трудовых политехнических школах. Обучение в данных организациях длится 3 года. Отдельно упомянем техникумы и другие ссузы: в них получают общее и специальное среднее образование.

Важно отметить, что продолжение образовательной траектории и получение полного среднего образования являлось правом, а не обязанностью граждан, обязательным было лишь получение 8-летнего неполного среднего образования;

2) Профессионально-техническое образование (Раздел II). В данные организации граждане имели право поступить после окончания 8-летней школы (ст.13). Система организаций представляла собой городские дневные и вечерние профессионально-технические со сроком обучения от 1 до 3 лет, и сельские профессионально-технические училища со сроком обучения 1-2 года (ст. 14).

Обучающиеся получали права на выплату заработной платы, полное государственной обеспечения для отдельных категорий граждан (ст. 15). Также, согласно положениям ст.17, выпускникам профтехучилищ гарантировалось трудоустройство на предприятии в рамках квоты (т.н. «брони», данный термин рассмотрим отдельно ниже);

3) Среднее специальное образование (Раздел III). Данный уровень образования граждане имели право получить в техникумах, поступая туда по окончании обязательной 8-летней школы, либо, при подготовке по отдельным специальностям, после получения полного среднего образования (ст. 22).

Данный вид образования имел очную, заочную и вечернюю форму обучения. На последние 2 формы имелось преимущественное право поступления у граждан, работающих по родственной выбранной специальности профессиям (ст. 25);

4) Высшее образование (Раздел IV). В высшие учебные заведения, согласно законоположениям ст. 28, имели право поступать граждане, получившие полное среднее образование, на основе конкурсного отбора. Преимущественное право зачисления имели граждане со стажем практической работы.

Высшее образование граждане имели право получить в трех формах: очной, заочной и вечерней (ст. 29). По ряду специальностей граждане имели право получить образование без отрыва от производства (ст. 30, 34, 35). Студенты на производстве имели право оплачиваемые штатные места, производственное обучение, спецодежду, жилищные условия (ст. 39). Отметим, что студентам, работающим без отрыва от производства, предоставлялись права на дополнительные льготы, разработанные Совмином СССР и республик (п. «д» ст. 41).

Отметим большое количество льгот и преференций, предоставленных обучающимся на всех уровнях образования государством. Это связано с резко возросшей потребностью в кадрах в послевоенное время, активным развитием экономики.

На наш взгляд, стоит обратить внимание на ещё одно особое право обучающихся, о котором мы упоминали ранее: право на трудоустройство на предприятие в рамках брони. Данное право вытекает из Кодекса законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 г.⁴⁹ (далее – КЗоТ 1971 г.). Несмотря на то, что данное право не вытекает непосредственно из законодательства об образовании, считаем, что его можно отнести к академическим, т.к. его реализация непосредственно связана с реализацией гражданином права на образование. Исходя из положений ст. 181 КЗоТ 1971 г., граждане, окончившие общеобразовательные школы и все виды училищ, имели право на гарантированное трудоустройство в рамках брони приёма на работу. Проясним лексическое значение слова «броня» в данном случае: согласно Толковому словарю Д. Н. Ушакова, « БРОНЯ 3. перен. запрет,

⁴⁹ Кодекс законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

налагаемый властью на какие-н. предметы общего пользования с целью обеспечить их для кого-н., для каких-н. государственных нужд (нов. офиц.). Броня подростков (определенное число мест на заводе или в учреждении, закрепляемое за подростками) ...»⁵⁰. Исходя из указанного, становится понятно, что государством резервировалось определённое количество мест на предприятиях в целях трудоустройства лиц из числа молодежи получивших образование, находящихся в процессе производственного обучения, а также иных лиц моложе 18 лет. Местные власти разрабатывали планы трудоустройства, учитывая количество молодежи, окончившей общеобразовательные школы. Таким образом, возникает право гражданина на трудоустройство после окончания образовательного учреждения. О таком праве для выпускников профтехучилищ, средних специальных и высших учебных заведений гласит ст. 182 КЗоТ 1971 года. Можно сделать вывод о том, что у выпускников образовательных организаций всех уровней имелось право на трудоустройство, а государство возлагало на себя обязанность обеспечить рабочие места для трудоустройства.

Глава XIII КЗоТ 1971 года выделила особую категорию работников -совмещающие работу с обучением. Данная категория граждан имеет право на: организацию производственного обучения, обучение в пределах рабочего времени, предоставление работы в соответствии с полученной квалификацией, создание необходимых условий для совмещения работы с обучением (в чем конкретно выражается-не пояснено), поощрение, сокращение рабочего времени (для учащихся в общеобразовательных школах, в вечерних и заочных высших и средних специальных учебных заведениях), различного вида отпуска (в связи с обучением, для сдачи вступительных экзаменов, в связи с заочным обучением, для ознакомления с работой и подготовки диплома), оплату проезда на заочного учебного заведения. Очевидно, что государство уделяло огромное внимание данной

⁵⁰ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / Д.Н. Ушаков. – М.: ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО ИНОСТРАННЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ СЛОВАРЕЙ, 1938. Т.1.

категории граждан, способствовало повышению уровня образования и квалификации.

Перейдём непосредственно к анализу положений Конституции РСФСР 1978 года⁵¹. Всеобщее право граждан на образование провозглашает ст. 43 Конституции. Также устанавливается бесплатность всех видов образования, общеобязательность среднего школьного образования. Закон гласит, что обучающиеся имеют права на предоставление льгот и стипендий, бесплатную выдачу школьных учебников, обучение на родном языке, самообразование. Государство развивает различные формы образования, помимо очного: заочное и вечернее, граждане имеют право получать образование в любой форме. Положения ст. 50 Конституции гласят, что государственная система образования носит светский характер.

Важной вехой в истории Советского права на образование стало Постановление Верховного Совета СССР от 2 апреля 1984 г. «Об Основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы»⁵². Данный документ носил, преимущественно, программный характер. Однако, он смог наметить основные реформы в системе образования, установил механизмы совершенствования государственных гарантий в сфере образования. Система образования начала приобретать черты современной. Согласно положениям п. 4, установлена следующая структура среднего и профессионального образования:

- 1) Начальная школа: 1-4 классы (продолжительность обучения увеличена на 1 год);
- 2) Неполная средняя школа: 5-9 классы (является базовым уровнем образования для дальнейшего получения среднего общего, профессионального уровней образования);

⁵¹ Конституция (Основной Закон) РСФСР. М., 1978.

⁵² Постановление Верховного Совета СССР, 12 апреля 1984 г. «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: Сб. док. Т. 15. Ч. 1. 1983 г.-май 1984 г. — М.: Политиздат, 1985.

3) Средняя общеобразовательная школа: 10-11 классы общеобразовательных школ и профессионально-технические училища, средние специальные учебные заведения (данный уровень образования направлен на трудовую и профессиональную подготовку).

Отметим новое академическое право обучающихся, которое ранее нигде не упоминалось: п. 5 Постановления даёт возможность обучающимся 8-11 классов общеобразовательных школ выбрать предметы, которые они желают изучать на углубленном уровне, по трём направлениям: физико-математическому, химико-биологическому и общественно-гуманитарному. Таким образом, сформировалось новое право на углубленное изучение отдельных предметов в рамках факультативных занятий.

П. 9 постановление декларирует задачу по созданию равных условий поступления в вузы как для выпускников общеобразовательных школ, так и для выпускников профессиональной школы. В качестве одного из способов выполнения данной задачи законодатель называет отмену учёта среднего балла аттестата при реализации конкурсного порядка зачисления в вузы.

Признается необходимость унификации, корректировки содержания образования путем оптимизации объема учебных дисциплин, обновления содержания образовательных программ, применения современных технических средств обучения итд. (п. 10). Так государство улучшает качество и доступность образования, а значит-обеспечивает качественную реализацию соответствующего права граждан.

Отдельное внимание уделялось трудовому воспитанию обучающихся (глава IV). Учащиеся начальной школы должны были овладеть навыками ручной работы, выращивания различных растений, мелкого ремонта итп. В неполной средней школе трудовая подготовка включает в себя знания и умения по обработке различных материалов, изготовление несложных изделий по заказам предприятий итп. Более серьезная подготовка в части трудового воспитания имела место в 10-11 классах. По окончании данного уровня образования граждане могли получить определенную рабочую

профессию (при условии сдачи квалификационного экзамена). Важное и актуальное в наше время положение содержится в ст. 21 – расширение самообслуживания учащихся. Данное положение касается уборки школьных территорий, поддержания в надлежащем состоянии некоторого школьного имущества.

Ссылочная диспозиция п. 29 указывает на конституционную обязанность граждан по воспитанию детей, содержит положения о том, что необходимо усилить ответственность семьи за воспитание детей, и одновременно оказывать им помощь. Помощь в воспитании детей могут оказывать профильные комиссии, трудовые и производственные коллективы, система педагогического просвещения родителей («всеобуч»).

Очевидно, что в конце 20 века образовательное законодательство стало более либеральным, более (хотя, и не в полной мере) ориентированным на интересы человека, а не государства. Формулировались основные принципы осуществления права на образование, благодаря широкой совокупности различных уровней образовательных учреждений, граждане получали широкие возможности реализации собственной образовательной траектории. Тем не менее, оставались аспекты, ограничивающие права граждан на образование: обязательное распределение, запрет на поступление в вузы без обязательной отработки и др. Государство брало на себя обязательства обеспечить качественное образование, сформировать благоприятную образовательную среду, дать возможность гражданам работать по специальности. На наш взгляд, очевиден тренд на либерализацию права на образование.

Глава II. Организационно-правовые основы государственного управления в сфере образования

2.1 Понятие, система и принципы государственного управления в сфере образования

В целях всестороннего изучения системы административно-правовых отношений, возникающих в ходе государственного управления в сфере образования, необходимо уяснить значение термина «государственное управление в сфере образования». Законодательство не содержит однозначной трактовки данного термина, считаем целесообразным в первую очередь изучить мнения учёных, исследовавших феномен государственного управления в сфере образования.

Обратим внимание на исследование Поздняковой Е.В. В своей статье учёный предлагает понимать исследуемый термин как «деятельность органов государственного управления и местного самоуправления, направленную на формирование долгосрочного динамически устойчивого развития системы образования в целях достижения приоритетных задач ее функционирования»⁵³. Данная дефиниция выделяет следующие элементы системы госуправления в сфере образования: органы государственного управления в сфере образования, органы местного самоуправления в сфере образования, приоритетные задачи функционирования системы образования. Деятельность все указанных выше органов власти должна быть реализована во исполнение приоритетных задач функционирования сферы образования. На наш взгляд, данный термин, упоминая о приоритетных задачах функционирования, не указывает на второстепенные, побочные задачи функционирования системы образования, не отражает связь деятельности органов власти с их достижением.

Особый взгляд на исследуемый термин предлагает Н. Р. Куркина. В своём учебном пособии автор указывает, что управление образованием – это

⁵³ Позднякова Е.В. Государственное управление образованием // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. №3-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-obrazovaniem> (дата обращения: 12.08.2024).

деятельность органов государственной власти, негосударственных организаций, направленную на повышение эффективности функционирования образовательной системы и в целом образования как социального института»⁵⁴. В данном термине, помимо органов государственной власти, выделен еще один институт управления образованием – негосударственные организации. В связи с этим поясним, что образовательные организации могут являться частными, учредителями

м

о

г у А.А. Карнаух в своей статье «Государственное управление системой образования как инструмент социально экономического развития России»⁵⁶ даёт достаточно общее определение исследуемому нами феномену: деятельности субъектов всех уровней образовательной системы, ориентированный на оптимальную и продуктивную организацию функционирования образования в стране». Далее исследователь поясняет, что управление образованием обеспечивают органы власти трех уровней: федерального, регионального и муниципального. Отметим, что целью управления системой образования, по мнению автора, является продуктивное и оптимальное функционирование системы в целом, что согласуется с мнениями исследователей, упомянутых нами ранее.

ф Считаем нужным обратить внимание на семантику словосочетания отношений. Профессор Атаманчук Г.В. утверждает, что управление – это

з

и

⁵⁴ Куркина, Н. Экономика образования. Учебное пособие для СПО / Н. Куркина, Л. Стародубцева. - М.: Litres, 2021. - 185 с.

⁵⁶ Ч. 4, 7 ст. 22 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст. 6А. А. Карнаух, Л. В. Коваленко Государственное управление системой образования как инструмент социально-экономического развития России // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. №11-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-sistemoy-obrazovaniya-kak-instrument-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii> (дата обращения: 12.08.2024).

и

е

практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сокращения или преобразования, опирающееся на его властную силу»⁵⁷. Исследователь определяет, что в процессе управления, государство воздействует на общественную жизнедеятельность людей (можно сказать «общественные отношения»).

Укажем на скудность легальных источников трактовки понятия Талапина, утверждая, что «ни единого акта, ни серии актов, регулирующих государственное управление как процесс, нет ни на федеральном, ни на региональном уровнях»⁵⁸. Действительно, несмотря на постоянное упоминание во множестве нормативно-правовых актов, легальная трактовка данного термина встречается лишь в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и звучит как «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития России и

б
е
Очевидно, что государственное управление представляет из себя процесс постоянного и целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления⁶⁰. Применяя данную модель для трактовки термина «государственное управление в сфере образования» можно определить, что субъектом выступают органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, а объектом – общественные отношения, возникающие в ходе реализации прав граждан на образование, различные аспекты правового

я

57

58 Талапина Г.В. Государственное управление в субъектах Российской Федерации // Правовое регулирование // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 98

59

60 О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011.

и

о

статуса образовательных организаций и участников образовательных отношений (права, обязанности и др.) и образовательные организации как институт общества в целом.

Современное законодательство и научная литература предлагает

т
р
а
к
т
о

в Исходя из указанного выше, мы можем дать следующее определение: государственное управление в сфере образования – это целенаправленная деятельность органов государственного управления в сфере образования, отраслевых органов местного самоуправления в сфере образования, ориентированная на продуктивное и устойчивое развитие общественных отношений в системе образования в стране.

е Обратимся к анализу структурных элементов системы управления образованием в Российской Федерации.

м Федеральный уровень государственного управления образованием представлен Правительством Российской Федерации, Министерством просвещения и Министерством науки и высшего образования и Федеральной службой по контролю и надзору в сфере образования и науки.

« Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти в РФ⁶³. Правительство РФ во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ издает постановления,

у

⁶¹ Жарова А.К. О подходе к классификации информационно-технологических услуг // Государство и право. № 3. С. 32 -38.

⁶² Пархоменко Александр Григорьевич, Сытников Дмитрий Олегович ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ // Образование и право. 2020. №8.

⁶³ О Правительстве РФ. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

с

т

в

распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. В сфере образования Правительство обеспечивает государственную поддержку развития науки, культуры, обеспечивает проведение единой политики в сфере образования и науки. Отметим, что в ведении Правительства Российской Федерации находятся Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) и Федеральная служба по надзору в сфере науки и образования (Рособрнадзор)⁶⁴, о правовом статусе и полномочиях которого мы упомянем ниже

Правовой статус Министерства просвещения регулируется положениями Конституции Российской Федерации, положениями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», актами Президента и Правительства Российской Федерации, международными договорами, Положением о Министерстве просвещения Российской Федерации⁶⁵. Министерство просвещения осуществляет свои полномочия в сфере общего и среднего, дополнительного профессионального образования и профессионального обучения.

В юрисдикции Министерства просвещения находятся вопросы воспитания, опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами РФ, защита их прав, социальная поддержка обучающихся. Нормативно правовые акты Министерства просвещения регулируют вопросы реализации образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам, порядку прохождения практики обучающимися, формированию федерального перечня учебников, создание документов об образовании и квалификации (кроме уровней высшего образования), показателей, характеризующих общие критерии оценки

64

Указ Президента Российской Федерации от 30.08.2018 № 298 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»

65 Об утверждении положения о Министерстве просвещения РФ и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» : Постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 884 // Министерство просвещения РФ: официальный сайт. <https://docs.edu.gov.ru/document/6c9bc4f66210ee317ff39e861276f36e/> (дата обращения: 13.08.2024).

качества условий осуществления образовательной деятельности образовательных организаций соответствующих уровней образования.

Также, Министерство просвещения является учредителем подведомственных организаций, главным распорядителем средств Федерального бюджета, выделенных на его содержание и реализацию возложенного функционала, анализирует деятельность подведомственных организаций, проводит мониторинг системы образования в установленной сфере ведения, реализует федеральный государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, реализует педагогическую экспертизу проектов нормативно-правовых актов по вопросам обучения и воспитания в установленной сфере ведения. Также, министерство осуществляет координацию федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ в установленной сфере ведения (в

д

а Таким образом, Министерство просвещения – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере общего образования.

м Деятельность Министерства науки и высшего образования регулируется положениями Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами, положениями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и других федеральных законов, актами Президента и Правительства Российской Федерации, международными договорами, Положением о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации⁶⁷. Указанное министерство

е

⁶⁶

Ч. 5 ст. 89 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

⁶⁷ Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 26. Ст. 3851

осуществляет свои полномочия в сфере высшего образования (соответствующего дополнительного профессионального образования), научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Также, своими нормативно-правовыми актами министерство науки и высшего образования вправе регулировать вопросы применения образовательными организациями электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, осуществления образовательной деятельности по программам высшего образования, создания структурных подразделений образовательных организаций, прохождения практики обучающимися, принятию мер дисциплинарного взыскания к обучающимся и их снятия, примерных форм договоров о высшем образовании.

Помимо прочего, Министерство осуществляет мониторинг системы образования в сфере ведения, диссертационных советов, присваивает ученые звания профессора и доцента, является главным распорядителем средств Федерального бюджета, выделенных на его содержание и реализацию возложенного функционала, осуществляет организационно-техническое обеспечение Высшей Аттестационной Комиссии, контролирует деятельность территориальных органов. Добавим, что Министерство науки и высшего образования осуществляет координацию федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ в у

с Резюмируя: Министерство науки и высшего образования - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере высшего образования и науки.

о Важной составляющей системы государственного управления в сфере образования является деятельность, связанная с контролем и надзором за исполнением законодательства организациями, осуществляющими е

н

ч. 5 ст. 89 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
н

о

й

образовательную деятельность. В Российской Федерации учрежден Федеральный орган исполнительной власти, выполняющий указанные выше функции.

В своей деятельности Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) руководствуется положениями Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами, положениями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и других федеральных законов, актами Президента и Правительства Российской Федерации, международными договорами и Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки⁶⁹. Федеральная служба осуществляет следующие функции: нормативно-правовое регулирование в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, контроль и надзор в сфере образования и науки, признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве.

Добавим, что в рамках своих полномочий, Рособрнадзор вправе производить лицензирование образовательной деятельности, осуществлять контроль качества образования в образовательных организациях. Помимо функций по контролю и надзору, на Рособрнадзор возложены обязанности по координации деятельности федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных

с

у

б Таким образом, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования.

к

т

⁶⁹

Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 32 (ч. II). Ст. В

Ч. 5 ст. 89 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

с

и

Важным аспектом изучения административно-правовых основ государственного управления образования являются принципы государственного управления в сфере образования. В нашей работе мы разберем правовые нормы, регулирующие вопросы управления в образовательной сфере, однако, как отмечают исследователи, помимо инструментов правового регулирования, в соответствующих отношениях могут быть применимы неписанные нормы педагогической,

п

р

о

ф

е

с

с

и

о

принцип законности. Обратимся к мнению ученых, затронувших в своих исследованиях данный правовой принцип. Н.В. Витрук утверждает, что принцип законности состоит в реальном выражении права в законах

б

В учебном пособии по теории государства и права Матузова Н. И, Малько А. В. коллективом авторов пояснено, что принцип законности состоит в наличии системы требований общества и государства, состоящей

д

а

п

⁷¹ Хайбуллаева М.М., Райкевич П.А. Правовые основы государственного управления в сфере образования Российской Федерации // Системные технологии. 2018. №1 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-gosudarstvennogo-upravleniya-v-sfere-obrazovaniya-Rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 13.08.2024).

⁷² Ч. 1 ст. 89 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст.

⁷¹

Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. 993 с. 523.

Основные правовые принципы управления системой образования изложены

в ч.1 ст. 89 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Законоположения указанной статьи гласят, что «Управление системой

Доктор юридических наук В.В. Лазарев в своем учебном пособии дает определение законности как правовому режиму общественной жизни, который заключается в неуклонном соблюдении юридических норм всеми

Таким образом, принцип законности в государственном управлении вистемой образования состоит в требовании всем участникам воответствующих общественных отношений неукоснительно и повсеместно ооблюдовать установленные государством правовые нормы.

принцип демократии. Необходимо отметить, что принцип демократии является основным, государствообразующим принципом, закрепленным положениями ст. 1 Конституции Российской Федерации. Согласно Конституции, Россия-демократическое федеративное правовое государство.

Термин «демократия» является сложным и многогранным. Обратимся б мнению исследователей, изучающих демократию как категории политологии. Приведем мнение А. Ю. Мелвиль, в котором политолог утверждает, что демократия – это такой способ организации власти, при котором общество, при помощи ненасильственных правовых процедур, и

Соавторы учебного пособия по политологии Пугачёв В. П., Соловьёв А.И. приводят цитату 16 президента США Авраама Линкольна, утверждавшего, что демократия – власть, избранная народом и для народа⁷⁷. Можно сделать вывод о том, что принцип демократии также состоит в том, что органы власти действуют в интересах граждан, в соответствии с их волеизъявлением.

Доктор философских наук Тавадов Г. Т. выражает мнение о том, что демократия – форма правления, при которой население участвует в

М

⁷⁵ Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник для вузов. - 3-е изд., исправленное и дополненное. - М.: Спарк. - 2005. - 582 с.

⁷⁶ Политология: учеб. пособие / А. Ю. Мельвиль [и др.]. М. : Московский гос. ин-т международных отношений МИД России, ТК Велби, Проспект, 2008. 618 с.

⁷⁷ Пугачёв В. П., Соловьёв А.И. Введение в политологию: учебник для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Аспект-пресс, 2005- 477 с.

⁷⁸ Тавадов Г. Т. Политология: учеб. пособие. М. : ФАИР-ПРЕСС, 2000. 416 с.

Н

Ы

М

Можно рассмотреть данный принцип не только как политологическую, но и как правовую категорию. Доктор юридических наук Г.А. Борисов определяет, что демократия – форма организации государственной власти, при которой последовательно осуществляются права и свободы граждан, реализуется правовой порядок отношений личности и государства на основании взаимответственности, утверждается режим правовых ограничений и режим законности в деятельности

Исходя из указанного сделаем вывод о том, что принцип демократии в государственном управлении системой образования состоит в участии общества в управлении системой образования, действии государственных органов в интересах общества, взаимответственности общества и государства.

Принцип автономии образовательных организаций. Сразу поясним, что данный принцип имеет исчерпывающее легальное толкование, изложенное в ст. 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Под автономией образовательной организации понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации.

Терентьева А.В. отмечает, что автономия может быть реализована организацией как путем самостоятельного управления, так и через его самостоятельные органы и институты⁸⁰. Ст. 26 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что управление образовательной

⁸⁰ Борисов Г. А. Демократия как феномен государственно-правовой жизни: проблемы становления в переходном обществе // НОМОТНЕТІКА: Філософія. Соціологія. Право. 2008. №8 (48).

⁸¹ Терентьева А.В. Проблема автономии образовательных учреждений // Образование и право: статус участников образовательных отношений. СПб., 2003. С. 213.

организацией может осуществляться как единоличным исполнительным органом (директором, ректором итп.), так и коллегиальными органами управления (педагогический совет, попечительский совет итп.). Также, согласно ч.6 указанной статьи, создаются советы обучающихся, советы родителей, представительные органы обучающихся и работников итп.

Таким образом, принцип автономии образовательных организаций в государственном управлении системой образования состоит в самостоятельности образовательных организаций в рамках, установленных законодательством, реализуемой через единоличный исполнительный орган и через органы коллегиального управления.

принцип информационной открытости системы образования. Важно отметить, что информационная открытость органов государственной власти и государственных учреждений – заметный тренд в современной России. Помимо конституционных положений ст. 33, предоставляющих гражданам право обращаться лично и направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, в 2012 году в структуре Правительства РФ имелось отдельное Министерство по вопросам открытого правительства (упразднено в 2018 году), также разрабатывается и применяется совокупность нормативно правовых актов различного уровня (от указов Президента и Федеральных законов до локальных актов организаций), обеспечивающих открытость информации, реализованы федеральные программы и проекты, направленные на обеспечение информационной открытости государства («Информационное общество», «Открытое Правительство» и др.). Ежегодно Счетная палата РФ представляет доклад «Открытость государства в России»⁸¹, где, в соответствии с собственной методикой, даёт оценку открытости ФОИВ (федеральных органов исполнительной власти), составляет рейтинг ФОИВ по степени открытости.

81

Легальное толкование термина «информационная открытость» содержится в положениях ст. 29 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Федеральный закон определяет информационную открытость как формирование открытых и общедоступных информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности образовательной организации, обеспечение доступа к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях. Также положения ст. 29 содержат в себе перечень информации, подлежащей обязательному опубликованию.

Во исполнение указанных положений, издан приказ Рособнадзора от 14 августа 2020 г. № 831⁸², утверждающий требования к структуре сайта образовательной организации и к формату представляемой информации, подлежащей опубликованию.

Ведущий научный сотрудник Института образования НИУ ВШЭ Мерцалова Т.А. предлагает определять термин «информационная открытость» как обеспечение двустороннего информационного обмена

е Кандидат педагогических наук И.А. Вальдман в автореферате своей диссертации дает следующее определение изучаемому термину: это деятельность, направленная на создание двусторонних каналов связи, обеспечивающих удовлетворение потребностей субъектов внешней среды относительно деятельности школы и позволяющих образовательному учреждению получать обратную реакцию от представителей социума с

в

л

⁸² Приказ Рособнадзора от 14 августа 2020 г. № 831 «Об утверждении Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления информации» // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 13 ноября 2020 г. № 0001202011130032

⁸³ Мерцалова Татьяна Анатольевна Информационная открытость системы образования: Вопросы эффективности государственной политики // Вопросы образования. 2015. №2.

⁸⁴ Вальдман И. А. Информационная открытость общеобразовательного учреждения как условие его взаимодействия с социумом: автореф. дисс. ... канд. пед. наук. Москва, 2010. 27 с.

м

н

ы

Таким образом, принцип информационной открытости системы образования заключается в создании двусторонних общедоступных каналов обмена информацией между институтами системы образования, участниками образовательного процесса и иными заинтересованными лицами в рамках, установленных законодательством.

Принцип учёта общественного мнения. Современное законодательство предполагает учёт мнения общества при обсуждении некоторых проектов законов: действует указ Президента⁸⁵, согласно которому, проекты законов (федеральных конституционных и федеральных), затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, могут быть вынесены на общественное обсуждение. Отметим диспозитивный характер данного законоположения: соответствующие законопроекты не обязательно выносить на общественное обсуждение, норма применяется по усмотрению Президента. Важно, что в данном случае выражать мнение по обсуждаемому вопросу имеет возможность неограниченный круг граждан РФ – физических лиц, что соответствует сути обсуждаемых законопроектов, как обязательных для исполнения всеми лицами, участвующими в регулируемых данным законом общественных отношениях. В рамках действия Указа, в 2022 году состоялось обсуждения проекта закона «Об у

т В образовательных организациях учёт мнения обучающихся, родителей (законных представителей) реализуется согласно положениям ч. 6 ст. 26 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Предписывается роздание советов обучающихся и советов родителей (законных представителей) с целью учёта мнения по вопросам: принятия локальных актов, затрагивающих права обучающихся (ч. 3 ст. 30), выбора мер е

⁸⁵ Указ Президента Российской Федерации от 09 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 939.

⁸⁶ Проект «Об утверждении федеральной образовательной программы дошкольного образования». Москва, 2022. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=132907> (дата обращения: 15.08.2024) И

дисциплинарного взыскания в отношении обучающихся (ч. 7 ст. 43 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», п.6 Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 марта 2013 г. № 185 «Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания»⁸⁷). В данном случае происходит сужение круга граждан, допущенных к общественному обсуждению до обучающихся в конкретной образовательной организации и их родителей (законных представителей), что соответствует сути обсуждаемых проектов локальных актов, т.к. напрямую интересы иных граждан они не затрагивают.

Исходя из указанного, принцип учёта общественного мнения заключается в праве неограниченного (либо ограниченного) круга граждан участвовать в общественном обсуждении проектов нормативно-правовых актов различного уровня.

Невозможно не обратить внимание на положения ч.1 ст. 89 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части *государственно-общественного характера управления системой образования*. Обратимся к материалам исследований, затрагивающих указанный нами термин. Кандидат социологических наук И.В. Терентьева отмечает, что в данном типе управления «сочетается деятельность субъектов управления

Н.А. Шобонов в своей статье констатирует, что в государственно-общественном управлении системой образования участвуют 2 вида субъектов: субъекты «выражающие и представляющие интересы, политику

р

а

⁸⁷ Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 марта 2013 г. № 185 «Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания» // «Российская газета» от 26 июня 2013 г. № 136.

⁸⁸ Терентьева И. В. Государственно-общественное управление в сфере образования // КПЖ. 2008. №4..

⁸⁹ Шобонов Николай Алексеевич Государственно-общественное управление в условиях реализации федерального закона «Об образовании в РФ» // Народное образование. 2016. №9-10 (1459).

н

н

и

Исследователи отмечают, что реализация системы ГОУО привело к следующим изменениям в управлении образованием: снизилась степень централизации, увеличилась роль инноваций и общественных инициатив,

а Коллектив авторов Нечаевой С.В. и Шибановой Е.К. ключевую идею государственного-общественного управления системой образования видят в том, чтобы «объединить усилия государства и общества в решении проблем образования, предоставить учителям, учащимся, родителям больше прав и вводить в выборе различных типов образовательных учреждений,

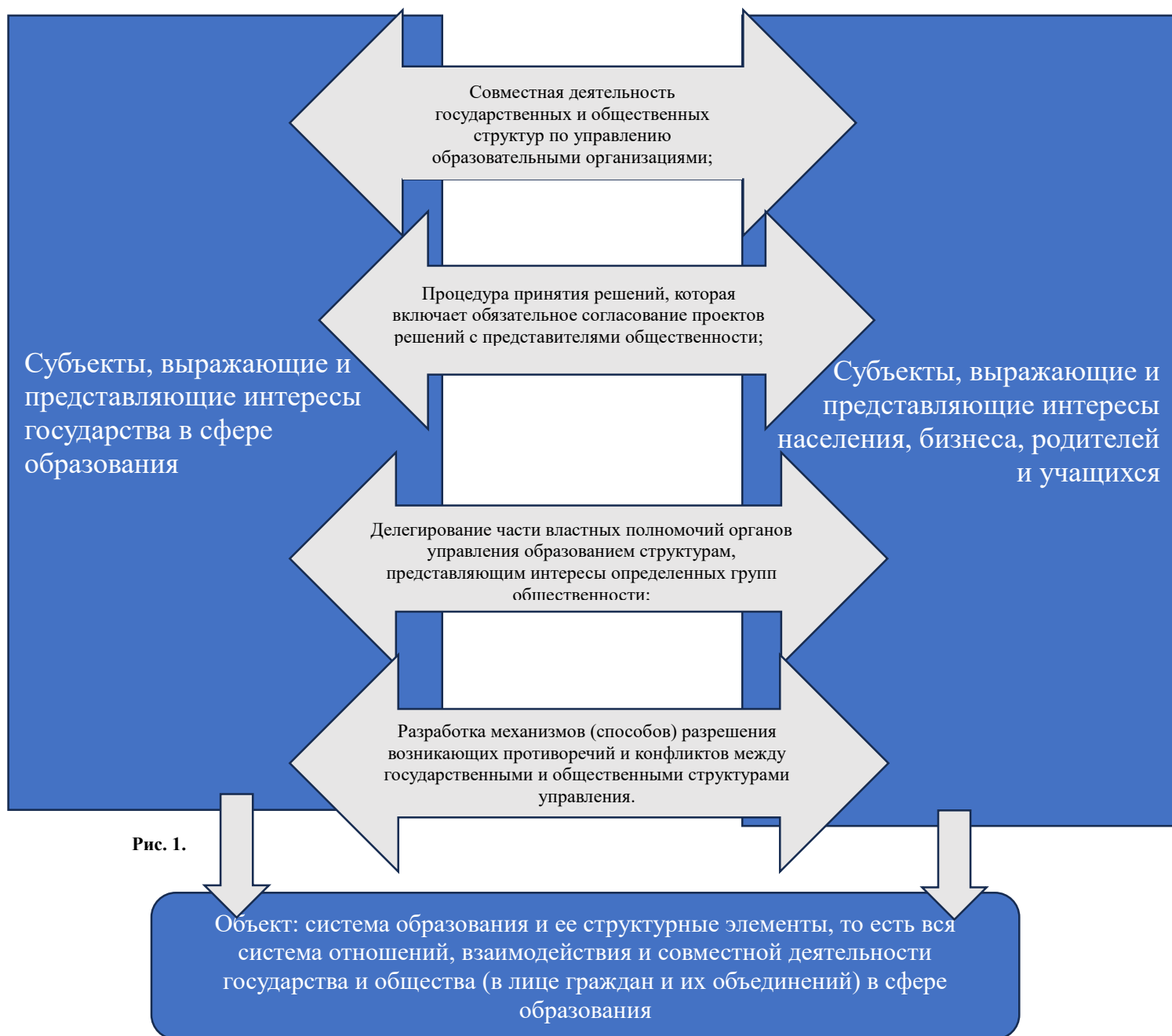
а Порядок взаимодействия государства и общества в процессе управления системой образования разъяснен в письме Минобрнауки России от 22.10.2015 № 08-1729 «О направлении методических рекомендаций». Дано следующее определение: «государственно-общественное управление образованием (далее - ГОУО) - это особый тип взаимодействия государства и общества, предполагающий постоянное и ответственное участие в управлении субъектов, выражающих и представляющих интересы государства в сфере образования, и субъектов, выражающих и представляющих интересы населения, бизнеса, родителей и непосредственно самих учащихся»⁹². Разъяснена структура государственно

⁹⁰ Шобонов Н. А., Долгова Л. А., Махов А. П. ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ ШКОЛЫ // Нижегородское образование. 2012.

⁹¹ Нечаева С. В., Шибанова Е. К. Государственно-общественное управление образованием: промежуточные итоги и перспективы развития // Вопросы управления. 2014. №2 (8).

⁹² Письмо Минобрнауки России от 22.10.2015 № 08-1729 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL:

общественно управления системой образования, представим её в виде схемы (рис.1):



Структура государственно-общественного управления системой образования в Российской Федерации (по материалам Письма Минобрнауки России от 22.10.2015 № 08-1729 «О направлении методических рекомендаций»)

Целью государственно-общественного управления образованием является взаимодействие как государственных, так и общественных начал в процессе управления образовательной организацией.

Таким образом, государственно-общественное управление образованием — это совокупность форм и способов взаимодействия

государства и заинтересованных представителей общества в сфере образования, при помощи которой субъекты, в рамках действующего законодательства, принимают участие в процессе управления системой образования и ее структурными элементами.

Формы и способы взаимодействия государства и заинтересованных представителей общества представляют из себя: совместную деятельность государственных и общественных структур по управлению образовательными организациями; процедуру принятия решений, которая включает обязательное согласование проектов решений с представителями общественности; делегирование части властных полномочий органов управления образованием структурам, представляющим интересы определенных групп общественности; разработку механизмов (способов) разрешения возникающих противоречий и конфликтов между государственными и общественными структурами управления.

Исходя из указанного выше определим, что государственное управление системой образования осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. В процессе реализации государственного управления в сфере образования реализуются принципы законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения, а сам процесс осуществляется в соответствии с государственно-общественным характером управления.

2.2 Предметы ведения и полномочия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере образования

Выделив уровни управления системой образования необходимо понимать, что полномочия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, находящихся на разных уровнях структуры, различны и урегулированы положениями различных нормативно-правовых актов. Очевидно, что законодательно установлено разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, то есть реализован принцип разграничения предметов ведения и полномочий. Указанный принцип, в числе прочих, был отмечен коллективом авторов в комментариях к Конституции РФ под ред. В. Д. Зорькина как один из основных принципов

о Данный принцип отражен в ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации. Исходя из положений Конституции, разграничение предметов ведения между публично-правовыми образованиями по обеспечению конституционного права на образование реализуется следующим образом:

а А) Согласно положениям п. «е» ст. 71, в ведении Российской Федерации относится создание единых правовых основ системы обеспечения воспитания, образования, непрерывного образования.

т Б) Согласно положениям п. «е» ст. 72, в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся общие вопросы, относящиеся к воспитанию, образованию и науке, а также физкультуре, спорту и молодежной политике.

н В) Ст. 73 определяет, что законодатель устанавливает исключительные предметы ведения субъектов РФ. К ним следует относить предметы ведения, не находящиеся в пределах ведения Российской Федерации и совместного ведения РФ и субъектов РФ.

т

© Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В.Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

р

и

Попробуем истолковать термин «разграничение предметов ведения и полномочий». Для этого выделим его семантические части:

предметы ведения. Обратим внимание на положения утратившего силу Федерального закона № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹⁴. Ст. 2 указанного закона определяет основные применяемые понятия, ч. 1 гласит: «предмет ведения Российской Федерации - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации». Аналогично определяются предметы ведения субъекта РФ и предмет совместного ведения;

полномочия. П. 5 ст. 2 указанного выше закона гласит, что полномочия – это правовых актов, а также осуществления иных государственно - властных действий». Исследователи полагают, что под полномочиями следует понимать права и обязанности, реализуемые органом государственной

с

о Для того, чтобы наиболее полно уяснить значение исследуемых терминов, необходимо разграничить понятия «полномочия» и «компетенции». Несмотря на то, что в разговорном русском языке данные категории синонимичны, их правовое толкование выделяет различную семантику исследуемых терминов. Обратим внимание на исследование В.В. Елистратовой⁹⁶, в котором кандидат юридических наук разграничивает

т

в

⁹⁴ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июня 1999 г. № 26 ст. 3176

⁹⁶ Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе публично-властных отношений // Елистратова В.В. Юридическое государство. 2009. № 1 (69). «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. №2.

г

о

данные термины следующим образом: компетенция является общим (родовым) понятием, являющим собой комплекс полномочий.

Мнение В.В. Елистратовой соответствует легальному толкованию терминов, изложенному в ст. 2 ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу), установившего следующее: компетенция – это совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения; полномочия – права и обязанности органов государственной власти. Таким образом, можно сказать, что компетенции органа государственной власти по предметам ведения состоят из совокупности их прав и обязанностей (полномочий).

Исходя из указанных дефиниций, принцип «разграничения предметов ведения и полномочий» можно истолковать как отнесение Конституцией либо Федеральным законом регулирования определенной сферы общественных отношений и осуществления в данной сфере прав и обязанностей (и иных государственно-властных действий) к исключительной компетенции органов власти Российской Федерации различного уровня, органов местного самоуправления, либо к их совместному ведению.

Обратим внимание на ст. 6 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁹⁷. В данной статье конкретизированы полномочия федеральных органов власти в РФ при реализации конституционных прав граждан на образование. Исходя из положений ст.6, федеральные органы государственной власти разрабатывают и реализуют единую политику в сфере образования, организуют получение высшего и дополнительного профессионального образования (создавая, осуществляя реорганизацию и ликвидацию в этих целях федеральных государственных образовательных

организаций, осуществляя полномочиях их учредителя), разрабатывают, утверждают и реализуют государственные программы РФ, федеральные целевые программы итп., утверждают федеральные государственные образовательные стандарты, осуществляют лицензирование и аккредитацию образовательной деятельности. Также, федеральные органы власти осуществляют федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования, формируют и ведут федеральные информационные системы данных в сфере образования, присваивают отраслевые государственные награды, почетные звания, разрабатывают прогнозы подготовки кадров на основе потребностей рынка труда, обеспечивают реализацию мониторинга в системе образования на федеральном уровне. Также отметим, что федеральные органы осуществляют иные полномочия в сфере образования, если они установлены соответствующим законом.

Ст. 7 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» регулирует реализацию переданных субъектам РФ полномочий РФ в сфере образования. Положения ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусматривает два вида полномочий Российской Федерации, которые могут быть переданы для осуществления органам власти субъектов Российской Федерации:

олномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации;

олномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения.⁹⁸

Исходя из содержания ч.1 ст. 7 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», субъектами, в качестве осуществления переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования, органами власти субъектов РФ реализуется: федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования за организациями (индивидуальными

⁹⁸ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2021 г. № 52 (часть I) ст. 8973

предпринимателями), зарегистрированными на территории соответствующего субъекта Федерации, органами местного самоуправления, реализующими свои полномочия в сфере образования, органы власти субъектов РФ осуществляют лицензирование и аккредитацию организаций, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта Федерации. Также, органами власти субъектов РФ осуществляется переданные полномочия РФ по подтверждению документов об образовании (квалификации), финансирование которых, согласно ч. 10 ст. 7 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», осуществляется из бюджетных ассигнований бюджета субъекта РФ в размере, не меньшем, чем доходы, поступившие в бюджет субъекта РФ от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных полномочий.

Исходя из ссылочной диспозиции ч. 10 ст. 7 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», обратимся к ч. 2 ст. 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регламентирующей зачисления налоговых доходов

о

т

ф

е

д

е Отметим, что целевое финансирование переданных полномочий осуществляется за счёт субвенций из федерального бюджета, размер которых исчисляется на основании методики, утверждённой Правительством Российской Федерации. Положения абз. 1 ч.1 ст. 133 Бюджетного кодекса РФ определяют субвенции как межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, в целях

ы

№ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. №31 ст. 3823

н

а

финансового обеспечения расходных обязательств по осуществлению переданных субъектам РФ и (или) органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации. Согласно положениям ч. 10 ст. 7 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», контроль за расходованием субвенций на осуществление переданных полномочий РФ в сфере образования осуществляют федеральные органы исполнительной власти по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по контролю и надзору в сфере образования и Счетная палата РФ.

При реализации субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования, федеральный орган, осуществляющий контроль и надзор в сфере образования, в соответствии с законоположениями ч.7 ст. 7 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»: проводит контроль за нормативно-правовым регулированием органов власти субъектов РФ в сфере переданных полномочий (в случае необходимости – издает обязательные к исполнению предписания о внесении изменений в нормативно-правовые акты, либо об их отмене), осуществляет контроль качества осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в соответствующей сфере (в случае необходимости – издает обязательные к исполнению предписания об устранении выявленных нарушений, об отстранении от должности ответственных должностных лиц, о привлечении их к дисциплинарной ответственности), издает методические рекомендации и обязательные для исполнения инструктивные материалы по осуществлению переданных полномочий, устанавливает требования к форме и содержанию отчетности, анализирует причины выявленных нарушений, принимает нормативно-правовые акты по вопросам осуществления переданных полномочий, составляет административные регламенты предоставления государственных услуг в сфере полномочий, устанавливает целевые прогнозные показатели, вносит предложения в Правительство об изъятии переданных полномочий РФ.

Первая глава ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает правовой статус высшего должностного лица в части осуществления переданных полномочий РФ в сфере образования. Руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации: назначает руководителей органов исполнительной власти субъекта Федерации (утверждает структуру соответствующих органов исполнительной власти субъекта РФ), осуществляющих переданные полномочия, организует деятельность по осуществлению переданных полномочий и обеспечивает предоставление в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль и надзор в сфере образования отчета о расходовании субвенций и о достижении целевых прогнозных показателей, необходимого числа экземпляров нормативно-правовых актов, принимаемых органами власти соответствующего субъекта, информации для функционирования федеральных баз данных по вопросам контроля и надзора в сфере образования. Также, до принятия соответствующих актов федеральным органом, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, имеет право утверждать (не противоречащие нормативно-правовым актам Российской Федерации и не устанавливающих дополнительные требования и ограничения прав и законных интересов граждан) административные регламенты предоставления государственных услуг в сфере переданных полномочий.

Положения ст. 8 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» регулирует полномочия непосредственно органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования. Субъектами РФ осуществляется разработка и реализация региональных экономических программ (с учетом особенностей субъекта), создание (и осуществление полномочий учредителя), ликвидация и реорганизация образовательных организаций субъектов РФ, обеспечение государственных гарантий, предусмотренных положениями ст. 43 Конституции РФ и обеспечение дополнительного

образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях (путем предоставления субвенций местным бюджетам на соответствующие цели в соответствии с установленными нормативами), организация предоставления общего образования и осуществление присмотра и ухода за детьми в образовательных организациях субъектов РФ, финансирования получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего уровней образования (по общеобразовательным программам, имеющим государственную аккредитацию) в частных образовательных организациях путем предоставления указанным организациям субсидий на возмещение затрат в соответствии с утвержденными нормативами, организация предоставления дополнительного образования детей и дополнительного профессионального образования в образовательных организациях субъектов РФ, обеспечение муниципальных общеобразовательных организаций, осуществление мониторинга в сфере образования, в том числе создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности и иные, установленные положениями ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» полномочия.

Добавим, что в соответствии с положениями ч.1.1 ст. 8 указанного закона, исполнительные органы власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в области образования, согласовывают назначение должностных лиц органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальное управление в сфере образования.

Органы власти субъектов Российской Федерации, имеют право на дополнительное финансирование следующих видов образовательной (связанной с ней) деятельности: групп продленного дня, организацию питания обучающихся по основным общеобразовательным программам в муниципальных и частных (имеющих государственную аккредитацию) образовательных организациях, дополнительное образование детей, организацию профессионального обучения по программам

профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих по программам среднего общего и среднего профессионального образования, реализуемых в муниципальных образовательных организациях и в образовательных организациях субъектов РФ.

Также, положениями ч. 3 ст. 8, органам государственной власти субъектов РФ дана возможность обеспечивать организацию предоставления высшего образования в образовательных организациях субъектов РФ, финансово обеспечивать получение высшего образования в федеральных образовательных организациях высшего образования, участвовать в формировании их инфраструктуры и реализации образовательных программ.

Ст. 9 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает правовое положение органов местного самоуправления в сфере управления образованием. Совокупность полномочий органов местного самоуправления выглядит следующим образом: организуют предоставление начального, основного, среднего общего уровней образования дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях, создают условия для организации присмотра и ухода за детьми в муниципальных образовательных организациях, создают, реорганизуют, ликвидируют муниципальные образовательные организации и осуществляют полномочия их учредителя, содержат их здания и обустривают прилегающие территории, ведут учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам основного и среднего общего образования, закрепляет образовательные организации за конкретными территориями, осуществляют иные полномочия, предусмотренные положениями ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». П. 5 ст. 9 предоставляет органам местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов право на организацию предоставления профессионального обучения по программам

профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в муниципальных образовательных организациях.

Подробнее остановимся на положениях п.3, 4 ст. 9 указанного закона, которые гласят, что органы местного самоуправления муниципальных районов имеют право осуществлять функции учредителя образовательных организаций высшего образования. Данное законоположение имеет развитие в п.3 ч.1 ст. 16.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления на территории Российской Федерации»¹⁰⁰. В числе прочих прав органов местного самоуправления, можно заметить право на создание муниципальных организаций высшего образования. На практике такая организационно-правовая форма, как «Муниципальное учреждение высшего образования» (учредителем которого является орган местного самоуправления) и подобные в Российской Федерации не встречаются.

Исходя из указанного, можно сделать вывод о том, что управление системой образования в Российской Федерации осуществляется исходя из принципа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Органы власти каждого уровня управления системой образования имеют различные, закрепленные положениями закона, полномочия в сфере образования.

¹⁰⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2.3 Современные тенденции государственного управления системой образования (1991- по наст. время)

В наше время становится очевидным, что система образования – один из самых динамично развивающихся институтов общественной жизни в новой России. Влияние на исследуемую систему оказывают политические, экономические, культурные события. Благодаря своей динамичности, система образования является базой для экономического роста и увеличения благосостояния граждан. Кинетика системы образования требует особого внимания государства, создания эффективной и развитой системы управления. Рассмотрим некоторые современные тенденции в управлении системой образования.

В 1992 году Верховный Совет Российской Федерации принимает основополагающий нормативно-правовой акт в исследуемой сфере - Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г.¹⁰¹. Указанный Закон закрепил основные направления реализации образовательной политики, особенности государственного управления сферой образования. Устанавливается (в ст.1), что область образования является приоритетной для Российской Федерации, реализация государственной политики в указанной области регулируется положениями Федеральной целевой программы развития образования, утверждаемой актом Правительства РФ.

Непосредственно вопросам управления системой образования посвящена гл. III настоящего закона. Ст. 28 – 31 определены уровни органов публичной власти, осуществляющих полномочия в сфере образования: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ (осуществляют непосредственно полномочия органов государственной власти субъектов РФ и переданные полномочия Российской Федерации, переданные для исполнения органам государственной власти субъектов РФ), органы местного самоуправления. Ст. 37 определяет совокупность органов, осуществляющих управление в

¹⁰¹ Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 150

сфере образования, а именно: федеральные государственные органы (к ним относятся федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере образования, а также федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся образовательные учреждения) и органы государственной власти субъектов РФ. На муниципальном уровне управление образованием осуществляют соответствующие органы местного самоуправления.

Отдельное место в законе РФ «Об образовании» отведено государственному контролю (надзору в сфере образования). П.1 ст. 38 устанавливает, что исследуемый вид деятельности состоит из 2 компонентов: федеральный государственный надзор в области образования и федеральный государственный контроль качества образования. Федеральный государственный надзор осуществляется федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Данная деятельность имеет своей целью предупреждение, выявление и пресечение требований, установленных законодательством в сфере образования. Во исполнение указанных целей, органами контроля (надзора) осуществляет комплекс мероприятий, состоящий из непосредственно проверок и принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, систематического наблюдения за исполнением соответствующего законодательства, анализа и прогнозирования состояния исполнения требований законодательства. Поясним, что указанные выше мероприятия осуществляются в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и их руководителей, иных должностных лиц.

Положениями ст. 36 урегулированы основы управления негосударственным образовательным учреждением. Управлять таким учреждением может как непосредственно учредитель, так и попечительский

совет, сформированный учредителем. Отдельные вопросы управления негосударственным образовательным учреждением, такие как полномочия попечительского совета, схема внутреннего управления, процессуальные основы выборов руководителя и его полномочия определяются учредителем, либо попечительским советом по согласованию с педагогическим коллективом.

Новые тенденции в государственном управлении сферой образования обозначил новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»¹⁰², принятый Государственной Думой в 2012 году. Глава 12 указанного закона регламентирует вопросы управления системой образования, включает в себя 14 статей. Ч.1 ст. 89 обозначает основные принципы управления системой образования (о них см. выше), ч. 2 указанной статьи раскрывает содержание управления образованием, подробно освещает основные управленческие процессы. В ходе управления системой образования происходит формирование системы соответствующих органов власти, осуществляющих управление в указанной сфере, реализуется стратегическое планирование, федеральные и региональные программы, направленные на развитие образования, проводится мониторинг. Также управление системой образования включает в себя государственную регламентацию образовательной деятельности, независимую оценку качества образования и общественную (общественно-профессиональную аккредитацию). Важно отметить, что управленческий процесс в системе образования подразумевает подготовку и повышение квалификации работников системы образования (от работников федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ до работников органов местного самоуправления, руководителей и педагогических работников образовательных организаций).

¹⁰² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

Сопоставляя положения ФЗ «Об образовании...» 1993 и 2012 годов, структура органов власти, осуществляющих управление в сфере управление в сфере образования осталась концептуально неизменной: состояла из федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, имеющих в своем ведении образовательные организации, органы исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. В 2019 год в структуре федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования, произошли значимые изменения, отразившееся на системе образования всей страны. В ч. 4 ст. 89 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», определяющую совокупность федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, осуществляющих государственное управление в сфере образования, были внесены изменения¹⁰³. Теперь государственное управление в сфере образования осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования (Министерство Просвещения Российской Федерации) и в сфере высшего образования (Министерство науки и высшего образования Российской Федерации), федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования (Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки) и федеральные государственные органы, имеющие в своем ведении образовательные организации. Очевидно, что законодателем реализовано разграничение полномочий Минпроса и Минобрнауки, что позволит оптимизировать управленческие процессы в образовании, создать

¹⁰³ Федеральный закон от 26.07.2019 №232-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере образования и науки» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 30. Ст. 4134

вертикальную систему управления разнородными структурами общего и высшего образования.

Исследователи отмечают особенности процесса разграничения полномочий, указанного выше¹⁰⁴. Исходя из анализа полномочий трех федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования (о полномочиях каждого см. выше), становится заметно, что полномочия Рособнадзора (обладающего статусом федеральной службы) ставят его над министерствами, т.к. в его компетенцию входит осуществления мониторинга деятельности федеральных министерств.

Важно отметить, что на Министерство просвещения и Минобрнауки возложены функции главного распорядителя и получателя средств

ф
е
д
е
р
а

л В качестве примера рассмотрим практику распределение контрольных цифр приема (далее-КЦП) на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Законодатель, в ст. 100 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определил, что КЦП определяют число обучающихся за счет бюджетных ассигнований из бюджетов различного

¹⁰⁴ Панченко А. Б. СТРУКТУРА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2021. №2 (71)

¹⁰⁵ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 25 июня 2018 г. № 26. Ст. 385;

¹⁰⁶ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, от 6 августа 2018 г. № 32. Ст. 5343.

т
а

уровня (Федерального, субъектов РФ и местного), распределяются на основе публичного конкурса.

Необходимо обратить внимание на количество бюджетных мест в вузах, предоставляемых на конкурсной основе и финансируемых за счет федерального бюджета. Согласно Приказу Минобрнауки Российской Федерации от 10 января 2022 года № 16¹⁰⁶, распределение бюджетных мест, финансируемых за счет федерального бюджета, выглядит следующим образом:

А) По программам бакалавриата и специалитета, за счет бюджетных ассигнований, федерального бюджета установлены контрольные цифры приема (КЦП) 428560 человек. По программам магистратуры и ординатуры КЦП составляют 144376 бюджетных мест. Незначительное число бюджетных ассигнований выделено на обучение по программам ассистентуры-стажировки – 420 мест. Таким образом, общее количество бюджетных мест по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, ординатуры и ассистентуры-стажировки равняется 573356.

Сопоставим количество ассигнованных бюджетных мест с числом граждан, сдающих Единый Государственный Экзамен (далее-ЕГЭ). По словам главы Рособрнадзора Анзора Музаева, в 2023 году «Заявления на участие в ЕГЭ в 2023 году подали свыше 700 тысяч человек, из которых более 620 тысяч—это выпускники текущего года»¹⁰⁷. Согласно п. 1 ст.43 Конституции, каждый имеет право на образование. Согласно п. 3 ст.43 Конституции, каждый имеет право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование. Согласно п.1 ст.70 Федерального закона от

106

Приказ Минобрнауки России от 10 января 2022 г. № 16 «Об утверждении общих объемов контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования, а также по группам научных специальностей и (или) научным специальностям для обучения по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2023/24 учебный год» // Официальный сайт Минобрнауки [https://obnauka.gov.ru/URLs/ukupnennyye-gruppy-nauchnykh-specialnostey-i-ili-nauchnykh-specialnostey-ID=45882023-godu/#:~:text=Заявления%20на%20участие%20в%20ЕГЭ,конференции%20руководитель%20Рособраздо ра%20Анзор%20Музаев.

29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», прием на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета проводится на основании результатов единого государственного экзамена. Сопоставив число заявлений на сдачу ЕГЭ (700000) и число ассигнованных бюджетных мест по программам бакалавриата и специалитета (428560), можно сделать вывод о том, что конкурс на одно бюджетное место составляет около 1.6 человека.

Б) Проанализируем количественный состав по Укрупненным группам специальностей и направлений подготовки (УГСН). Сравнение данных цифр поможет понять приоритеты государственной образовательной политики, определить дефициты кадров в экономики государства, оценить эффективность реализации государственных гарантий в сфере образования.

Лидером по числу бюджетных мест является УГСН 44.00.00 «Образование и педагогические науки», содержащая 56538 бюджетных мест по программам бакалавриата и специалитета и 18666 мест по программам магистратуры. Общее число бюджетных мест, предоставленных государством для подготовки педагогов, составляет 75204 единицы. Это число составляет более 13% от общего объема бюджетных мест.

Также, в числе лидеров по количеству бюджетных мест находятся УГСН 09.00.00 «Информатика и вычислительная техника». По программам бакалавриата и специалитета КЦП составляет 37323 места, по программам магистратуры (по данной УГСН ординатура отсутствует) сформировано 9953 места. В общем масштабе, Информатика и вычислительная техника составляет 47276 бюджетных мест, что составляет более 8% от общего числа бюджетных мест.

Неочевидным замыкающим в «тройке» лидеров стала УГСН 35.00.00 «Сельское, лесное и рыбное хозяйство»: 22917 мест по программам бакалавриата (специалитет не предусмотрен) и 5339 по программам

магистратуры. В общем масштабе направление содержит 28456 мест. Это почти 5% от общего числа.

Наименее финансируемыми направлениями являются 34.00.00 «Сестринское дело» (всего 260 бюджетных мест и только по программам бакалавриата), 48.00.00 «Теология» (в данном случае государством ассигновано 765 бюджетных мест по программам бакалавриата и магистратуры). Замыкающей тройку наименее финансируемых специальности является УГСН 58.00.00 «Востоковедение и африканистика» (данная группа специальностей обеспечена 861 местом бакалавриата и магистратуры). В совокупности, 3 наименее финансируемых направления составляют около 0.3% от общего количества бюджетных мест бакалавриата, специалитета и магистратуры.

Таким образом, можно сделать вывод о приоритетах государственной политики и дефицитах в экономике: самая острая потребность в кадрах наблюдается в сферах образования, информационных технологий и сельского хозяйства. Следует отметить, что указанные выше цифры распределения дают возможность выпускникам обучаться за счет государства (реализуя государственные гарантии в сфере образования, установленные ст. 43 Конституции), но при этом выпускник ограничен в выборе специальностей: государство широко финансирует только те, в которых ощущает наиболее острую потребность. Данный факт ярко иллюстрирует необходимость сопоставлять интересы личности и государства (общества).

Глава III. Административно-правовое регулирование основ государственной политики в сфере образования

3.1. Обязательные требования в сфере образования: общая характеристика

В целях обеспечения единого образовательного пространства на территории Российской Федерации, преемственности основных образовательных программ, возможности формирования различных профессиональных образовательных программ, потребности государства в квалифицированных кадрах и реализации государственных гарантий уровня и качества образования, Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», а именно – ч. 3 ст. 93 выделены следующие группы обязательных требований, устанавливаемых в сфере образования:

- 1) Лицензионные требования к образовательной деятельности;
- 2) Требования, установленные Федеральными государственными образовательными стандартами (далее-ФГОС);
- 3) Требования к выполнению аккредитационных показателей;

Отдельно стоит отметить, что изучаемый п.1 ч.3 ст. 93, применяя союз «в том числе» устанавливает неисчерпывающий характер перечисленных выше обязательных требований, необходимость уточнения совокупности обязательных требований в сфере образования в связи с иными нормативно-правовыми актами РФ.

Одним из таких актов является Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹⁰⁸. Ст. 2 указанного закона гласит, что обязательные требования могут быть установлены широчайшей совокупностью нормативно-правовых актов: федеральными законами, Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, актами Евразийского экономического союза, действующими в РФ положениями международных договоров,

¹⁰⁸ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст.

нормативными актами субъектов РФ и актами местного самоуправления (муниципальными). П. 13 указанной статьи устанавливает полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере установления и оценки применения обязательных требований разъяснять вопросы применения положения настоящего закона.

Ст. 4 перечисляет основные принципы установления и оценки применения обязательных требований: законность, обоснованность, правовая определённость и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость.

Во исполнение положений указанного закона, Правительство Российской Федерации издает Постановление от 22 октября 2020 г. № 1722¹⁰⁹, согласно положениям п. 2, 3, 5 которого, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющими государственный контроль (надзор), предоставление лицензий, иных разрешений, а также аккредитацию; федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (в случае осуществления переданных полномочий РФ органами исполнительной власти субъектов РФ) обязаны публиковать перечни нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования. Информация в данных перечнях постоянно актуализируется, в зависимости от частоты издания нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования.

Рособрнадзором опубликован Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Федеральной службой по надзору в

¹⁰⁹ Постановление Правительства РФ от 22 октября 2020 г. № 1722 «О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 43 ст. 6809

сфере образования и науки в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования¹¹⁰. Обращает на себя внимание большой объем документа: на 147 страницах размещены более полутра тысяч строк, каждая из которых содержит сведения, предусмотренные к указанию п. 4 Постановления Правительства РФ от 22 октября 2020 г. № 1722.

Аналогичный по форме перечень был опубликован Минпросвещения¹¹¹ России для сведения органов власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия РФ в сфере образования.

Отметим, что положения Федерального закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» не регулируют отношения, регламентируемые обязательными требованиями, устанавливаемые федеральными государственными образовательными стандартами и федеральными основными общеобразовательными программами (п. 6 ч. 2 ст. 1). Обратимся к вопросу регламентации обязательных требований путем применения федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных основных общеобразовательных программ.

Данный аспект отражен в п.5 ст.43 Конституции, положения которого утверждают создание в Российской Федерации федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС). Смысл данного термина раскрывается в п.6 ст.2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Стандарт содержит

110

Перечни нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в рамках государственного контроля (надзора) // Официальный сайт Рособрнадзора [Электронный ресурс]. URL: [https://rosobrnadzor.gov.ru/govdocs/vennukazaniy-funkczii/7701537808-gosobshchion-brzdniya_srednego_professionalnogo_obrazovaniya_i_sootvetstvuyushchego_dopolnitelnogo_professionalnogo_obrazovaniya_professionalnogo_obucheniya_dopolnitelnogo_obrazovaniya_detey_i_vzroslykh_soderzhashchih_obyazatelnye_trebovaniya_otsenka_soblyudeniya_kotorykh_osushchestvlyetsya_organami_gosudarstvennoy_vlasti_subyektov_Rossyskoy_Federatsii_osushchestvlyayushimi_peredannye_polnomochiya_Rossyskoy_Federatsii_v_sfere_obrazovaniya_v_ramkakh_federalnogo_gosudarstvennogo_kontrolya_\(nadzora\)_v_sfere_obrazovaniya](https://rosobrnadzor.gov.ru/govdocs/vennukazaniy-funkczii/7701537808-gosobshchion-brzdniya_srednego_professionalnogo_obrazovaniya_i_sootvetstvuyushchego_dopolnitelnogo_professionalnogo_obrazovaniya_professionalnogo_obucheniya_dopolnitelnogo_obrazovaniya_detey_i_vzroslykh_soderzhashchih_obyazatelnye_trebovaniya_otsenka_soblyudeniya_kotorykh_osushchestvlyetsya_organami_gosudarstvennoy_vlasti_subyektov_Rossyskoy_Federatsii_osushchestvlyayushimi_peredannye_polnomochiya_Rossyskoy_Federatsii_v_sfere_obrazovaniya_v_ramkakh_federalnogo_gosudarstvennogo_kontrolya_(nadzora)_v_sfere_obrazovaniya) // официальный сайт Министерства просвещения [Электронный ресурс]. URL:

совокупность определённых требований к образованию определенного уровня (профессии). Обратим внимание на ст.11 того же Федерального закона, в которой отражены требования, устанавливаемые ФГОС, а именно:

А) Структура и объем образовательной программы;

Б) Условия (кадровые, финансовые и материально-технические) реализации образовательной программы;

В) Результаты освоения образовательной программы;

Также, ФГОС определяют сроки освоения образовательной программы, разработка ведется по уровнями образования.

Отдельно ч.10, 11 ст.11 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отмечают особый правовой статус некоторых федеральных государственных организаций высшего образования, имеющих право разрабатывать и утверждать в самостоятельном порядке стандарты по реализуемым программам высшего образования. Перечень таких образовательных организаций высшего образования перечислен непосредственно в тексте закона:

– Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет;

– Имеющие установленную категорию «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет»;

– осуществляющие образовательную деятельность на территории инновационного центра "Сколково" и территориях инновационных научно-технологических центров;

– утвержденные особым Указом Президента Российской Федерации, на данный момент в нем поименовано 18 образовательных организаций¹¹².

¹¹² Указ Президента РФ от 5 июля 2021 г. № 405 «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по образовательным программам высшего образования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 28 (часть I) ст. 5491

Необходимо отметить различия в дефинициях федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) и образовательный стандарт (ОС). Суть указанных различий состоит в том, что: а) ФГОС разрабатывается и утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего (либо высшего) образования, а ОС разрабатывается и утверждается федеральными государственными организациями высшего образования, указанными в ч. 10 ст. 11 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», либо соответствующем Указе Президента РФ ; б) предметом регулирования ФГОС являются общественные отношения, возникающие в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального, высшего образования, а ОС регулируют общественные отношения, возникающие лишь в сфере высшего образования.

Исследователи определяют ФГОС как «совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных в зависимости от уровня образования федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, или федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования»¹¹³, а ОС как «совокупность обязательных требований к высшему образованию по специальностям и направлениям подготовки, утвержденных образовательными организациями высшего образования, определенными Федеральным законом от 29 декабря 2012 №273-ФЗ «Об

¹¹³ Административно-правовые отношения в области образования: учеб. пособие / М. А. Винокурова, Н. В. Коршунова. — Челябинск: Библиотека А. Миллера, 2021. — 155 с.

образовании в Российской Федерации» или указом Президента Российской Федерации»¹¹⁴.

Отметим, что в части реализации программ подготовки научных и научно педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) и дополнительных предпрофессиональных программ, согласно положениям ч. 9.1 ст. 11 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации, применяются федеральные государственные требования (ФГТ).

Федеральные государственные требования (в случае реализации программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)) устанавливаются к:

- А) Структуре;
- Б) Условиям реализации;
- В) Срокам освоения.

В данном случае требования устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования. В соответствии указанными правовыми положениями, Министерством науки и высшего образования издан приказ от 20 октября 2021 г. № 951 «Об утверждении федеральных государственных требований к структуре программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), условиям их реализации, срокам освоения этих программ с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий аспирантов (адъюнктов)»¹¹⁵.

Федеральные государственные требования (в случае реализации дополнительных предпрофессиональных программ) устанавливаются к:

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵

Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 20 октября 2021 г. № 951 «Об утверждении федеральных государственных требований к структуре программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), условиям их реализации, срокам освоения этих программ с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий аспирантов (адъюнктов)» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: www.pravo.gov.ru

- А) Минимуму содержания;
- Б) Структуре;
- В) Условиям реализации;
- Г) Срокам обучения по программам.

В данном случае требования устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Единственное упоминание о таких органах исполнительной власти содержит ч.5 ст. 83 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», устанавливающая право федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры устанавливать ФГТ к реализации дополнительных предпрофессиональных программ в области искусств. Таким органом исполнительной власти, согласно п.1 Положения о Министерстве культуры, утвержденного постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590¹¹⁶, является Министерство культуры Российской Федерации. Министерство культуры, в рамках своей компетенции, издает соответствующие нормативно-правовые акты, например Приказ «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания, структуре и условиям реализации дополнительной предпрофессиональной программы в области музыкального искусства "Хоровое пение" и сроку обучения по этой программе»¹¹⁷ и другие.

Наряду с указанными выше актами, обязательные требования в сфере в себе содержат образовательные программы, определяющие содержание образования. Применение таковых регулируется положениями ст. 12 ФЗ

¹¹⁶ Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 августа 2011 г. № 31 ст. 4758

¹¹⁷ Приказ Министерства культуры РФ от 1 октября 2018 г. № 1685 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания, структуре и условиям реализации дополнительной предпрофессиональной программы в области музыкального искусства "Хоровое пение" и сроку обучения по этой программе» // Официальный сайт Министерства культуры [Электронный ресурс]. URL: <https://culture.gov.ru/documents/ob-utverzhenii-federalnykh-gosudarstvennykh-trebovaniy-k-minimumu-soderzhaniya-strukture-i-usloviya2604202101/>

«Об образовании в Российской Федерации». В соответствии с Перечнем, обязательные требования в сфере образования содержат положения, в числе прочих, ч. 5, 6, 6.1, 6.3, 7, 7.1, 8, 15 указанной нами статьи.

Ч. 5 установлено право образовательной организации самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные программы кроме случаев, когда законом установлено иное.

Согласно положениями ч. 6, 6.1 ст. 12 в Российской Федерации установлены следующие Федеральные образовательные программы (ФОП) и Федеральные основные общеобразовательные программы (ФООП):

А) ФОП дошкольного образования (ч.6 ст. 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

Б) ФООП начального общего образования (ч. 6.1 ст. 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

В) ФООП основного общего образования (ч. 6.1 ст. 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

Г) ФООП среднего общего образования (ч. 6.1 ст. 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

Образовательные организации самостоятельно разрабатывают и утверждают образовательные программы в соответствии с указанными выше ФГОС, ФОП и ФООП.

Ч. 6.2 ст. 12 позволяет образовательным организациям, осуществляющим образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам основного общего, среднего общего образования перераспределять время на изучение отдельных (по которым не проводится государственная итоговая аттестация), предусмотренное соответствующей ФОП в пользу иных предметов, в.т.ч. на углубленное изучение отдельных предметов и реализацию профильного обучения.

Согласно положениям ч. 6.3 ст. 12, при реализации основной части общеобразовательных программ следует обеспечить непосредственное применение ФОП по следующим предметам:

А) Начальное общее образование: «русский язык», «литература» и «окружающий мир»;

Б) Основное общее и среднее общее образование: «русский язык», «литература», «история», «обществознание», «география», «основы безопасности жизнедеятельности».

Ч. 7 ст. 12 устанавливает, что организации, осуществляющие образовательную деятельность по аккредитованным государством программам среднего профессионального образования, разрабатывают образовательные программы учитывая требования ФГОС и примерных образовательных программ среднего профессионального образования. Образовательные организации высшего образования (за исключением указанных в ч. 10 ст. 11 настоящего закона и соответствующем Указе Президента РФ) разрабатывают свои образовательные программы в соответствии с ФГОС.

Ч. 7.1 ст. 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» утверждают уже известные нам положения о том, что при разработке образовательных программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), соответствующие образовательные организации руководствуются ФГТ.

Особая категория образовательных организаций упомянута ч. 8: организации, имеющие право разрабатывать и утверждать образовательные стандарты и самостоятельно устанавливаемые требования. Соответственно, образовательные программы таких организаций разрабатываются на основе самостоятельно выработанных стандартов и требований.

Уполномоченные федеральные государственные органы в случаях, установленных ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и других федеральных законах, разрабатываются и утверждаются примерные

программы профессионального обучения или типовые программы профессионального обучения, в соответствии с которыми организациями разрабатываются образовательные программы соответствующего уровня. Данная норма установлена положениями ч.15 ст. 12.

Отметим, что освещенная нами в исследовании совокупность нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования в сфере образования, не является исчерпывающей. Весь объем соответствующих нормативных актов публикуется федеральными органами исполнительной власти в виде перечней, ссылки на которые представлены нами выше.

Таким образом, обязательные требования в сфере образования могут быть установлены положением множества нормативно правовых актов, перечень которых публикуется соответствующими федеральными органами исполнительной власти, так же ими осуществляется контроль и надзор за исполнением обязательных требований. Обязательные требования в сфере образования в Российской Федерации являются комплексом норм и стандартов, направленных на создание качественного образовательного пространства, удовлетворяющего как потребности обучающихся, так и требования государства.

3.2. Контрольно-надзорная деятельность в сфере образования

Объективная реальность предъявляет особые требования к уровню качества образования и уровню защиты интересов всех участников образовательного процесса: от обучающихся в образовательных организациях до федеральных органов исполнительной власти. Очевидно, что целей по повышению качества образования, его доступности, формированию единой образовательной среды невозможно достичь без реализации мероприятий по контролю и надзору в сфере образования.

В 2020 году в Российской Федерации был принят ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹¹⁸, осуществляющий правовое регулирование исследуемой нами деятельности. Ч. 1 ст. 1 отождествляет понятия «государственный контроль (надзор)» и «муниципальный контроль» и устанавливает следующее: государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль – это деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов. Данная деятельность осуществляется при помощи следующих средств:

- А) Профилактики нарушения обязательных требований;
- Б) Оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований;
- В) Выявления нарушений гражданами и организациями обязательных требований;
- Г) Принятия мер по пресечению нарушения обязательных требований;
- Д) Устранения последствий нарушения обязательных требований, восстановление нарушенных прав.

¹¹⁸ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5007

Отметим, что при изложении средств, при помощи которых осуществляется деятельность по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю, законодатель отметил, в первую очередь, профилактику нарушения обязательных требований. Многие исследователи-теоретики в отрасли административного права обращают внимание на решающее значение профилактики в исследуемой деятельности. Утверждают, что профилактика является действенным инструментом для того, чтобы «минимизировать и предотвратить риски, возникающие при нарушении обязательных требований законодательства»¹¹⁹. Комплементарно отзывается о системе контроля (надзора) с приоритетом профилактики Е. Н. Смирнова, утверждая, что такую систему «невозможно не заметить и переоценить»¹²⁰. Таким образом, ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» устанавливает приоритет профилактики, законодательно определяет виды профилактических мероприятий (ст. 45): информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит.

Во исполнение положений ФЗ «О государственном контроле (надзоре)...» в части приоритета профилактики при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, был принят Стандарт комплексной профилактики нарушения обязательных требований¹²¹. Документ устанавливает, что приоритетная реализация профилактических мероприятий обусловлена спецификой системы «умного» государственного

119

Мария Александровна Винокурова, Елена Николаевна Майорова. Модель системы профилактики нарушений при осуществлении государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2023. №3 (65). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/model-sistemy-120>

Смирнова Е.Н. К вопросу о реализации мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований при проведении реформы контрольной и надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 4(61). URL: <https://vestnik.nn.ru/ru/article/view?id=1449>
¹²¹ Стандарт комплексной профилактики нарушения обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61(11)) // СПС «Консультант+» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282091/

регулирования, состоящей необходимости превенции рисков причинения вреда общественно значимым благам. Стандарт устанавливает определение, цели и задачи профилактики нарушений обязательных требований, освещает вопросы организации профилактически мероприятий, их формы и виды. Документ дает характеристику ведомственных систем профилактики, в зависимости от наличия признаков «умного» регулирования в текущей деятельности устанавливает уровни зрелости системы: начальный, первый и второй (чем больше признаков-тем выше уровень).

Возникает вопрос: какие органы и в отношении кого осуществляют контрольную (надзорную) деятельность? Отметим, что ч. 3, 4, 5 ст.26 указанного ФЗ устанавливает следующую совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля:

федеральный уровень. Представлены федеральными органами исполнительной власти. В сфере образования на федеральном уровне полномочия осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор);

Уровень субъектов РФ (региональный уровень). Представлены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Функции по региональному государственному контролю (надзору) непосредственно осуществляют структурные подразделения органов власти субъектов РФ: например, в Свердловской области, указанные полномочия осуществляются Управлением контроля и надзора в сфере образования и Отделом контроля и

уровень органов местного самоуправления. Осуществляют муниципальный контроль. Представлены органами местного самоуправления. Например, в ГО «Город Лесной» полномочия по муниципальному контролю за

деятельностью муниципальных бюджетных образовательных учреждений осуществляет МКУ «Управление образования администрации городского округа «Город Лесной»¹²³, являющееся отраслевым органом учредителя - а

д Отдельно, положениями ч. 6, 7 ст. 26, предусмотрено возложение полномочий по осуществлению отдельного вида федерального государственного контроля (надзора) на публично-правовую компанию, а также федеральный государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль (или отдельные полномочия) могут быть возложены на государственные или муниципальные учреждения.

т Контролируемыми лицами, согласно указаниям ст. 31, могут быть физические лица – граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, индивидуальные предприниматели и организации (юридические лица, их обособленные подразделения, органы государственной власти и органы местного самоуправления и иные государственные и муниципальные органы; иные организации, в том числе иностранные, объединения и их подразделения, не являющиеся юридическими лицами, если таковые являются субъектами правоотношений в соответствии с действующим законодательством об обязательных требованиях).

о Считаем, что необходимо упомянуть о процессуальных основах деятельности органов, осуществляющий государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль. В ходе осуществления полномочий, органы вправе осуществлять:

о А) Профилактические мероприятия (см. выше);

г

о

¹²³ П. 5 Порядка осуществления администрацией (органами администрации) городского округа «Город Лесной» функций и полномочий учредителя муниципального бюджетного учреждения // Официальный сайт администрации городского округа «Город Лесной» URL: <https://www.gorodlesnoy.ru/files/tmp/2023/85%20от%2029.11.23%20структура%20администрации.pdf>

р

п

у

а

в

Б) Контрольные (надзорные) мероприятия, регламентируемые положениями ст. 56-64 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». К ним относятся: мероприятия с взаимодействием с контролируемым лицом (контрольная и мониторинговые закупки, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка), мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом (наблюдение за соблюдением обязательных требований, выездное обследование). Отдельно укажем, что некоторые мероприятия, а именно инспекционный визит и выездная проверка, могут проводиться посредством дистанционного взаимодействия;

В) Контрольные (надзорные) действия, регламентируемые положениями ст. 76-85 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». К ним относятся: осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, экспертиза, эксперимент. Являются частью контрольных (надзорных) мероприятий, реализуются в ходе их проведения.

Указанные выше контрольные (надзорные) действия, решения контрольного (надзорного) органа, могут стать предметом обжалования контролируемого лица. Контролируемое лицо, согласно положениям ст. 39 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», имеет право на судебное (ч.2 ст. 39) и досудебное (ч.3 ст.39) обжалование решений и действий должностных лиц контрольного (надзорного) органа. Отметим, что судебное обжалование невозможно без реализации досудебного порядка обжалования (ч.2. ст. 39), исключение составляют некоторые виды муниципального контроля, положением о которых установлено, что досудебный порядок обжалования не применяется (ч. 4 ст. 39). Конкретизирует предмет жалобы ст. 40 указанного Федерального закона, ч. 4 которой указывает, что жалоба может

быть подана на: решение о проведении мероприятий по контролю (надзору); акты и действия, реализованные в ходе контрольного (надзорного) мероприятия.

По результатам рассмотрения поданной жалобы, согласно законоположениям ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», уполномоченным органом могут быть приняты следующие решения:

- б отказе в рассмотрении жалобы (ст. 42);
- б оставлении жалобы без удовлетворения (п. 1. ч.6 ст. 43);
- б отмене обжалуемого решения полностью, либо частично (п. 2. ч.6 ст. 43);
- б отмене обжалуемого решения полностью и принятии нового (п. 3. ч.6 ст.

признании обжалуемых действий (бездействия) должностных лиц незаконными и вынесении решения по существу (п. 4. ч.6 ст. 43).

В контексте исследования небезынтересно будет изучить практику реализации федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, реализуемого Рособрнадзором.

Согласно Докладу о федеральном государственном контроле (надзоре)

в

с

ф

е

р

е

о

б

р

¹²⁵ Доклад о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования за 2023 год // Официальный сайт Рособрнадзора [Электронный ресурс]. URL: <https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2024/03/doklad-obrazovanie-2023.pdf>

Обратимся к статистике проведения контрольных (надзорных) мероприятий. С взаимодействием с контролируемым лицом реализовано всего 244 мероприятия. Чаще всего Рособрнадзор применял истребование документов (187 мероприятий) и получению письменных объяснений (168 мероприятий). Также, достаточно часто (119 мероприятий) проводилась документарная проверка. Реже всего надзорный орган прибегал к проведению экспертизы (59 мероприятий). В общем числе количество мероприятий, реализованных при помощи методов дистанционного взаимодействия, составило 2069.

Без взаимодействия с контролируемым лицом было проведено 85499 мероприятий. Безусловным лидером в данной категории мероприятий является наблюдение за соблюдением обязательных требований (84573 мероприятия), это большая часть всех контрольных (надзорных) мероприятий в данной категории. Выездных обследований проведено всего

По итогам проведения контрольных (надзорных) мероприятий, выявлено всего 70103 нарушения обязательных требований, из них 69072 нарушения выявлены в ходе проведения мероприятий без взаимодействия. Мероприятия с взаимодействием выявляли 1031 нарушение. Таким образом, в правоприменительной практике наиболее результативными являются контрольные (надзорные) мероприятия, проводимые без взаимодействия с контролируемым лицом.

Из анализа Доклада Рособрнадзора можно сделать вывод о том, что деятельность контрольного (надзорного) органа в сфере образования, в целом, укладывается в тренд приоритета профилактики, заложенный положениями ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», так как число профилактических мероприятий несопоставимо больше, чем число непосредственно мероприятий (136459 против 85473). По нашему мнению, контрольным (надзорным) органом достаточно широко применяется вся совокупность

профилактических мероприятий, определённых законодателем, нулевые показатели зафиксированы лишь по мероприятию «самообследование» (для полного понимания отметим, что согласно положениям ч.1 ст. 51 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» самообследование проводится контролируемыми лицами добровольно и самостоятельно). Следует констатировать, что контрольные (надзорные) мероприятия являются достаточно результативными: в среднем 82% мероприятий привели к выявлению нарушения обязательных требований (без выявления нарушений проведено, в среднем, 15370 мероприятий). Нам сложно дать однозначную оценку таким результатам. С одной стороны, высокий процент выявления нарушений в ходе проведения контрольных (надзорных) мероприятий свидетельствует о высоком уровне эффективности работы надзорного органа и высокой квалификации его экспертов. С другой – указанные цифры могут свидетельствовать о низкой эффективности профилактики, которая должна предотвратить нарушение обязательных требований. На наш взгляд, эффективность системы профилактики является обратно пропорциональной величиной по отношению к результативности контрольных (надзорных) мероприятий: чем выше процент выявления нарушений при проверках, тем ниже эффективность профилактических мер.

Предлагаем исчислять эффективность профилактических мер по следующей формуле:

$$X_{\text{(эффективность профилактических мер)}} = \frac{Y_{\text{(число нерезультативных мероприятий)}}}{Z_{\text{(общее число мероприятий)}}} * 100\%$$

То есть, в 2023 году профилактика нарушения обязательных требований в сфере образования была эффективна лишь в 18% случаев в среднем.

Несмотря на наличие легального толкования термина «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль», изложенного в соответствующем федеральном законе, мы считаем нужным обратить внимание на мнение исследователей, считающих, что процессы «контроль» и «надзор» должны быть разграничены, представляющих различные мнения о сути исследуемых явлений.

М.А. Винокурова и Е.Н. Майорова в своих трудах¹²⁶ отмечают, что понятия «контроль» и «надзор» в отечественном законодательстве используются как вкуче, так и раздельно.

Коллектив авторов, состоящий из В.Г. Даева и М.Н. Маршунова¹²⁷ придерживаются мнения о различной сути явлений «контроль» и «надзор», утверждая, что надзор может быть реализован извне, в то время как контроль может быть реализован внутри системы (в качестве примера контроля внутри системы можем предложить законодательно закреплённую о

б Е.А. Кочергин¹²⁹ считает, что термин «контроль» более близок к сфере менеджмента, управления, наряду с другими функциями управления. По мнению исследователя, контроль является особой формой воздействия на коллектив людей, с целью выявления отклонений от установленных норм, правил и требований.

н Своё мнение относительно разграничения исследуемых терминов

в

ы

т

к

¹²⁶ Мария Александровна Винокурова, Елена Николаевна Майорова Модель системы профилактики нарушений при осуществлении государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2023. №3 (65)

¹²⁷ Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. — С. 42-43.

б

Приказ Министерства образования и науки РФ от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией» // «Российская газета» от 12 июля 2013 г. № 154
Кочергин Е. А. Контроль в процессе управления предприятием. — М.: Знание, 1986. — С. 4.

¹²⁹ Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. - 2009. - № 2. - С. 6-8.

в

ф

в

обеспечивающих исполнение законов физическими и юридическими лицами, органами власти.

Похожего мнения придерживается и С.Г. Нистратов¹³¹, утверждая, что предметом надзора является законность, а контроль направлен не только на соблюдение законности, но и целесообразности.

Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков в своём учебном пособии определяют, что «...в зависимости от объема контроля, различают собственно контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор, который ограничивается только проверкой законности»¹³². Коллектив авторов подтверждают мнение исследователей, указанных нами выше, в части осуществления надзора исключительно в целях проверки законности, то есть правоохранительной природы термина «надзор».

Исходя из исследованных положений законодательства, мнения исследователей, мы можем прийти к выводу о том, что нормативно-правовые акты не содержат четкого разграничение терминов «контроль» и «надзор». Чаще всего они употребляются как тождественные, максимально близкие по смыслу. Однако, целесообразно будет разграничить исследуемые термины следующим образом:

А) Контроль – вид управленческой деятельности, имеющей своей целью проверку законности и целесообразности деятельности органа власти, юридического лица, индивидуального предпринимателя, осуществляемый лицом самостоятельно в отношении самого себя;

Б) Надзор – вид правоохранительной деятельности, имеющей своей целью исключительно проверку законности в деятельности органа власти, юридического лица, индивидуального предпринимателя, осуществляемый

¹³¹ Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Нистратов. - Волгоград, 2012. - 33 с.

¹³² Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. Административное право. Учебник для вузов. - М., 2005. С. 744.

уполномоченными правоохранительными органами соответствующей юрисдикции.

Важным параметром федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования является применение риск-ориентированного подхода. Применение такового регламентируется положениями ч.4 ст. 93 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», цель реализации подхода законодатель видит в снижении риска причинения вреда установленным законом ценностям. Конкретизирует положения Федерального закона Постановление Правительства РФ №997, а именно – Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования¹³³. Приложение №1 к Положению устанавливает критерии тяжести потенциальных негативных последствий возможного нарушения обязательных требований и указывает на критерии вероятности несоблюдения обязательных требований. Установлены 3 категории риска: высокий, средний и низкий, описаны критерии, на основании которых объекту контроля присваивается определенная категория риска, соответствующая критерию.

Конкретные индикаторы риска нарушения обязательных требований в сфере образования изложены в соответствующем Приказе Рособнадзора от 04.10.2021 № 1336¹³⁴. Содержит в себе 17 индикаторов риска, наличие которых может привести к нарушению обязательных требований в сфере образования. Данный документ позволяет унифицировать правоприменительную практику, применять принцип транспарентности при реализации федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования. Руководители образовательных организаций имеют возможность анализировать деятельность на предмет наличия индикаторов

133

Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 27, (2021 г.) 3365-3386
Приказ Рособнадзора от 04.10.2021 № 1336 утверждения перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования // СПС Консультант+. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403905/73ed0a33d63969456f39bcd8f14fec10c20cacdd/

риска, устранять потенциальные нарушения обязательных требований до проведения проверок. Данная правоприменительная практика укладывается в тренд приоритета профилактики, упомянутый нами ранее.

Таким образом, государственный контроль (надзор) в сфере образования и муниципальный контроль осуществляются федеральным органом исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль. Основными трендами в сфере контроля (надзора) является приоритет профилактики и реализация принципов риск-ориентированного подхода.

3.3 Административная ответственность за нарушение обязательных требований в сфере образования

Важным элементом административно-правовых отношений в сфере образования являются меры административной ответственности за несоблюдение (нарушение) обязательных требований в сфере образования.

Необходимо отметить, что положения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» напрямую не устанавливают мер административной ответственности за правонарушения, совершенные в его сфере правового регулирования. Исходя из ссылочной диспозиции п. 4 ст. 48 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» ответственность за указанные правонарушения реализуется в соответствии с нормами Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП)¹³⁵, либо иными Федеральными законами.

А.И. Стахов указывает на то, что неправомерное деяние юридического лица или индивидуального предпринимателя могут выражаться в нарушении обязательных требований. Исследователь отмечает, что применение мер административно-правового принуждения не связано с установлением вины допустившего нарушение юридического лица, либо и

н Ст. 2.1 КоАП устанавливает, что к административной ответственности могут быть привлечены физические и юридические лица, а административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) указанных лиц, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Также согласно положениям ст. 2.4 Кодекса, административной ответственности подлежит должностное лицо л

¹³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1
не

Стахов А.И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 24.

(примечание гласит, что должностным лицом является лицо, наделенное полномочиями представителя власти, а также организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах и др.).

Ст. 3.2 Кодекса устанавливает 9 видов административных наказаний, налагаемых за совершение административных правонарушений. Из всей совокупности, административные правонарушения в сфере образования к

а Законодательство устанавливает совокупность поводов для возбуждения дела об административном правонарушении. При реализации государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований в сфере образования, такими поводами, согласно положениям п. 1-3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП являются:

непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

получившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

ж Процессуальная особенность возбуждения дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением обязательных требований, состоит в том, что, при наличии указанных выше поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, дело может быть возбуждено и

Е⁷ Боровик Владимир Григорьевич Административная ответственность в сфере образования // Народное образование. 2010. № 9.
М

только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов.

Согласно положениям ст. 16 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹³⁸, результат проверки оформляется в виде акта проверки установленной формы (определена Приказом Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2009 г. № 141¹³⁹). В случае несогласия с содержанием акта проверки, лицо, в отношении которого проводилось мероприятие, вправе предоставить в соответствующий орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля возражения в письменном виде, предоставив документы, которые подтверждают обоснованность данных возражения и подкрепляют факты, изложенные в возражении.

Помимо составления актов, должностное лицо органа государственного контроля (надзора) в сфере образования, может составлять протоколы об административных правонарушениях. Отметим, что согласно положениям п. 90 ч. 2 ст. 28. 3 КоАП, должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями КоАП:

т. 5. 57. Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций;

¹³⁸ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I) ст. 6249

¹³⁹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Российская газета» от 14 мая 2009 г. № 85

т. 9.13. Уклонение от исполнения требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг;

. 2 ст. 18.19. Нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных или научных организациях;

.1 ст. 19.4. Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль;

.1 ст. 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль;

т. 19.6. Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

т. 19.7. Непредставление сведений (информации);

т. 19.30. Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса;

т. 19.30.1. Нарушение требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации;

т. 19.30.2. Непредставление или несвоевременное представление сведений либо нарушение порядка внесения сведений в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении»;

. 8, 9 ст. 34. Нарушение порядка деятельности иностранного агента.

Соответственно, несоблюдение обязательных требований в сфере образования образовательной организацией, должностными лицами образовательной организации, образует состав административных правонарушений, упомянутых выше.

Отметим, что положения ст. 39 ФЗ «Государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предоставляют контролируемому лицу право на обжалование решений и действий (бездействия) должностных лиц органов контроля (надзора). Положения ч. 6 ст. 43 указанного выше Федерального закона устанавливают, что в результате рассмотрения жалобы, уполномоченный орган: оставляет жалобу без удовлетворения; отменяет решение контрольного (надзорного) органа полностью или частично, либо отменяет полностью и принимает свое; признает обжалуемые действия (бездействие) незаконными и выносит свое решение по существу. В случае, если уполномоченный орган отменяет решение контрольного (надзорного) органа, признает действия (бездействие) должностных лиц незаконными, контролируемое лицо по материалам такого решения к административной ответственности привлечено быть не может.

Согласно положениям ч. 1 ст. 23.1 КоАП, дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными выше статьями, рассматриваются судами различного уровня. В случае, если рассмотрение дела влечет за собой административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, рассмотрение дела проводится судьями районных судов (абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП). Во всех остальных случаях судопроизводство по делам об административных правонарушениях,

указанным выше, осуществляется судьями мировых судов (абз. 6 ч.3. ст. 23.1 КоАП).

Исходя из правового смысла ст. 29. 9 КоАП, в результате рассмотрения дела об административном правонарушении могут быть вынесены судебные акты следующего содержания:

остановления о назначении административного наказания, либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 29.9 КоАП);

пределения о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия, либо передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица (ч. 2 ст. 29.9 КоАП).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает право на обжалование постановления по делу об административных правонарушениях. Возможность обжалования постановления, вынесенного судьей в вышестоящий суд предусмотрена положениями п. 1 ч. 1 ст. 30.1 КоАП. Результатом рассмотрения жалобы на постановление, согласно положениям п. 1-5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП может быть оставление постановления без изменений, изменение постановления (если таким образом не будет усилено административное наказание или иным образом ухудшено положение лица), об отмене постановления и прекращения производства по делу, об отмене постановления и направления дела на новое рассмотрение, об отмене постановления и направления дела на рассмотрение по подведомственности. Отметим, что возможность обжаловать определения, предусмотренные ч.2 ст. 29.9 КоАП, законом не предусмотрена.

В целях реализации функции по осуществлению государственного контроля (надзора), функции по составлению протоколов об

административных правонарушениях, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки издала Приказ от 05.04.2010 № 771¹⁴⁰ (на данный момент утратил силу). Упомянутый Приказ содержит в себе типовые формы следующих процессуальных документов: протокол об административном правонарушении, определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, постановление о прекращении производства по делу об административном нарушении до передачи дела на рассмотрения, объяснение [лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, потерпевшего, свидетеля].

В целях всестороннего изучения феномена административной ответственности за нарушение обязательных требований в сфере образования, следует рассмотреть правоприменительную практику, провести анализ мер административного воздействия, реализованных органом государственного контроля (надзора) в сфере образования. Исследуемые опубликованы в Докладе о федеральном государственном

к
о Всего за 2023 год актов о нарушении обязательных требований в сфере образования было составлено 1083 единицы. По 176 фактам нарушения были возбуждены дела об административных правонарушениях, назначено 47 административных наказаний, из которых:

о А) Предупреждение – 60 единиц;

л Б) Административный штраф – 87 единиц, из которых на должностное лицо назначено 30, на индивидуального предпринимателя – 1, на юридическое лицо наложено 56 штрафов.

(Иных наказаний, предусмотренных ст. 3.2. КоАП, в 2023 году не применялось.

а

д

¹⁴⁰ Приказ Рособрнадзора от 5 апреля 2010 г. № 771 «Об утверждении образцов процессуальных

д
з

¹⁴¹ Доклад о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования за 2023 год // Официальный сайт Рособрнадзора [Электронный ресурс]. URL: <https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2024/03/doklad-obrazovanie-2023.pdf>

е

е

т

д

Общая сумма денежных средств, взысканных в рамках реализации административной ответственности за нарушение обязательных требований, составила 2 759 927 рублей.

Считаем важным рассмотреть практику применения положений ст. 39 ФЗ «Государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», то есть практику досудебного обжалования решений контрольных (надзорных) органов и действий (бездействия) их должностных лиц. Доклад указывает на 2 прецедента досудебного обжалования, по обоим решения оставлены без изменения, отмененных полностью либо частичных решений в докладе нет. Таким образом, практика по обжалованию решений и действий контрольных (надзорных) органов в сфере образования и их должностных лиц складывается явно не в пользу контролируемых лиц.

Исходя из указанного можно сделать вывод о том, что к административной ответственности за нарушение обязательных требований в сфере образования могут быть привлечены лица, являющиеся объектом государственного и муниципального контроля (надзора) в сфере образования. Должностные лица органов контроля (надзора) в сфере образования уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, передавать в суд материалы для принятия судом решения о применении административного наказания. На практике чаще всего применялись административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа. У контролируемого лица есть право на досудебное и судебное обжалование решения органа государственного, либо муниципального контроля (надзора). Однако, практика Рособрнадзора по досудебному обжалованию свидетельствует о том, что в сфере образования прецедентов принятия решений в пользу контролируемого лица не зафиксировано: в результате рассмотрения всех досудебных жалоб решение контрольного (надзорного) органа оставлено без изменений.

Заключение

В диссертационном исследовании проведено всестороннее историко-правовое исследование административно-правовых основ государственного управления в сфере образования.

В ходе изучения процесса генезиса системы административно-правовых основ управления системой образования были изучены исторические источники, включающие в себя нормативно-правовые акты Х-вв., свидетельства современников, описывающие исследуемый процесс. В результате отмечена явная тенденция выстраивания элитарной, недоступной для широких слоев системы образования вплоть до XX века, описаны основные органы управления системой образования, существовавшие в разные исторические периоды. Рассмотрено правовое положение категории населения, обладающей особыми (в т.ч. образовательными) правами – т.н. «трудящиеся», предложены различные трактовки данного термина, встречающиеся в законодательстве и специализированной литературе. В исследовании замечен явный тренд преобладания публичных интересов над государственными в части реализации прав граждан на образование, лишь к концу XX века вектор начал изменяться в сторону приоритета интереса личности над интересами государства.

В ходе исследования актуальных правовых положений определено понятие государственного управления системой образования, исследовано мнение ученых. Изучаемое понятие было рассмотрено как с правовой точки зрения, так и с точки зрения менеджмента (управления персоналом). Исследование актуальных правовых положений позволило определить основные принципы функционирования системы государственного управления в сфере образования, дать им характеристику. Каждый принцип, изложенный в положениях ч.1 ст. 89 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» всесторонне проанализирован, изучены мнения исследователей, некоторые принципы представлены в виде схемы для

удобства визуального восприятия. Выделена совокупность и правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования. Отдельное внимание в работе уделено вопросу разграничений полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере образования. Выявлен конституционно-правовой смысл термина «разграничение полномочий», разграничены понятия «полномочия» и «компетенции». На основании положений Конституции, федеральных законов, актов органов местного самоуправления определены полномочия органов власти каждого уровня. Изучена преемственность в государственном управлении образованием с 1991 года по наше время, продемонстрирована последовательная государственная политика по формированию эффективной системы управления образованием.

Дана всесторонняя характеристика обязательным требованиям в сфере образования, рассмотрены источники обязательных требований. Выявлены органы исполнительной власти, утверждающие обязательные требования в сфере образования и органы, осуществляющие контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований. Освещен вопрос регламентации обязательных требований путем применения федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) и федеральных основных общеобразовательных программ (ФООП). В данной части проведен анализ законодательства о ФГОС, ФООП, дана характеристика федеральным государственным требованиям (ФГТ). В ходе анализа правоприменительной практики установлены наиболее часто применяемые виды контрольных (надзорных) действий и мероприятий. Согласно изученному статистическому документу (публичному докладу Рособрнадзора), была рассчитана эффективность профилактических мер, сделаны общие выводы по эффективности профилактики в деятельности органа государственного контроля (надзора). Изучен феномен контрольной (надзорной) деятельности в сфере образования. Определены цели и задачи,

процессуальные основы реализации. В ходе исследования даны определения терминам «контроль» и «надзор», определены сходства и различия в их толковании.

Исследованы меры административной ответственности за нарушения обязательных требований в сфере образования, а именно: определены составы административных правонарушений, меры административного воздействия, процессуальные особенности привлечения к ответственности за указанные правонарушения. В исследовании указан круг должностных лиц и судов, уполномоченных административным законодательством на составление протоколов и вынесение постановлений по указанным правонарушениям. Определен порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов контроля (надзора), процессуальные особенности реализации данного права. В ходе изучения правоприменительной практики удалось установить, какие меры административного воздействия применялись в ходе осуществления контрольных (надзорных) мероприятий чаще всего, какие не применялись вообще, установлена сумма денежных средств, взысканных в ходе реализации мер административной ответственности за нарушение обязательных требований в сфере образования.

Таким образом, в работе реализован комплексный историко-правовой подход к изучению административно правовых основ государственного управления в сфере образования. Исторические источники позволили отследить процесс формирования системы управления в сфере образования с X века до нашего времени, выявить связь правовой регламентации с объективной исторической действительностью. Благодаря изучению юридических источников выявлен процесс генезиса исследуемой системы, её элементы и их взаимосвязь. Изучение актуальных административно-правовых основ управления в сфере образования позволило продемонстрировать преемственность государственной политики в

исследуемой сфере общественной жизни, динамику развития правовых норм.

Исходя из указанного выше, поставленные ранее цель и задачи работы можно считать выполненными.

Список источников и литературы

Нормативно-правовые акты

1. «Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 года // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 36: 1861. – 1-е изд. – СПб. : Тип. П Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1861. – Ст. 236657
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. – №31 – ст. 3823
3. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построении школьной сети» от 31 августа 1925 г. // Народное образование в СССР. – М.: 1974. – С. 105-106.
4. Декрет СНК ««О ликвидации безграмотности среди населения РСФСР» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. – М.: Управление делами Совнаркома, 1943. – С. 845-846.
5. Декрет СНК «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. – М.: Гос. издат-во политической литературы,
6. Декрет СНК «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта – 10 июля 1918 г. – М.: Гос. издат-во политической литературы,
7. Декреты Советской власти. – Т.I. – М., Гос. изд-во полит. литературы,
8. Закон об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР // Вестн. высш. шк. – 1959. – № 1. – С. 6-13.

9. Закон СССР от 18.09.1925 «Об обязательной военной службе» // Собрание Законов и Распоряжений РКП СССР, № 62, 28.09.25. – ст.462

10. Кодекс законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1971. – № 50. – Ст. 1007.

11. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В.Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

13. Манифест «Об учреждении Министерств» от 8 сентября 1602 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 27: 1802–1803. – 1-е изд. – СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. – Ст. 20406.

14. О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Народного комиссариата по просвещению : постановление Народного комиссариата по просвещению от 11 (24) декабря 1917 г. // Декреты Советской власти : в 17 т. – Т. 1. – М., 1957. – С. 210-211;

15. О Правительстве РФ: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

16. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3378.

17. Об отделении церкви от государства и школы от церкви: декрет СНК от 23 января 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. – №18. – Ст. 263.

18. Об отмене платы за обучение в старших классах средних школ, в средних специальных и высших учебных заведениях СССР. Постановление Совета Министров СССР. 6 июня 1956 г. // Правда. – 1956. – 10 июня.

19. Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших ученых заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий. Постановление СНК СССР. 2 октября 1940 г.// Правда. – 1956. – 3 октября.

20. Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 // Собрание законодательства Российской Федерации – 2018. – № 26. – Ст. 3851

21. Об утверждении положения о Министерстве просвещения РФ и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» : Постановление Правительства РФ от 28 июля 20¹⁸ г. № 884 // Министерство
п

р 22. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений) в
офере общего образования, среднего профессионального образования и
соответствующего дополнительного профессионального образования,
профессионального обучения, дополнительного образования детей и
взрослых, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения
которых осуществляется органами государственной власти субъектов
Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия
Российской Федерации в сфере образования, в рамках федерального
государственного контроля (надзора) в сфере образования // Официальный
я

а 23. Перечни нормативных правовых актов (их отдельных положений),
Водержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых
Феуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и
науки в рамках государственного контроля (надзора) // Официальный сайт
М

и 24. Письмо Минобрнауки России от 22.10.2015 № 08-1729 «О
фнаправлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими
и

б

и

рекомендациями по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования») // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_188491/ (дата обращения: 17.08.2024).

25. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32 (ч. II). – Ст. 5344.

26. Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 августа 2011 г. – № 31 – ст.

27. Постановление Правительства РФ от 22 октября 2020 г. № 1722 «О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 октября 2020 г. – № 43– ст. 6809

28. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 2018 г. – № 1 (часть II) – Ст. 375

29. Постановление СНК РСФСР «О порядке введения всеобщего обязательного начального обучения в РСФСР» от 22 апреля 1927 г. // Народное образование в СССР. – М.: 1974. – С. 107-108.

30. Постановление СНК СССР от 02.10.1940 №1860 «Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий» // «СП СССР». – 1940. – №27. – ст. 637

31. Постановление Совмина СССР от 18.08.1965 №626 «О признании утратившими силу и об изменении некоторых решений Правительства СССР по вопросам народного образования» //

32. Постановление ЦИК и СНК СССР, 15 сентября 1933 г. Об улучшении использования молодых специалистов // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5 т.: Сб. док. за 50 лет. – Т. 2. 1929-1940 гг. — М.: Политиздат, 1967

33. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 г. «Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» (вместе с Конституцией) // СУ РСФСР. – 1937. – № 2. – Ст. 11.

34. Приказ Министерства культуры РФ от 1 октября 2018 г. № 1685 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания, структуре и условиям реализации дополнительной предпрофессиональной программы в области музыкального искусства "Хоровое пение" и сроку обучения по этой программе» // Официальный сайт Министерства культуры [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mkc.ru>

35. Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 20 октября 2021 г. № 951 «Об утверждении федеральных государственных требований к структуре программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), условиям их реализации, срокам освоения этих программ с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий аспирантов (адъюнктов)» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: www.pravo.gov.ru

и

г

е

36. Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 марта 2013 г. № 185 «Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания» // «Российская газета» от 26 июня 2013 г. – № 136.

37. Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Российская газета» от 14 мая 2009 г. – № 85

38. Приказ Рособrnнадзора от 14 августа 2020 г. № 831 «Об утверждении Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления информации» // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 13 ноября 2020 г. – № 0001202011130032

39. Приказ Рособrnнадзора от 5 апреля 2010 г. № 771 «Об утверждении образцов процессуальных документов» // Официальный сайт Рособrnнадзора [Электронный ресурс]. – URL: <https://obrnadzor.gov.ru/wp->

40. Проект «Об утверждении федеральной образовательной программы дошкольного образования». Москва, 2022. – URL: обращения: 15.08.2024)

41. Решение Думы городского округа «Город Лесной» от 29.11.2023 № 85 Лесной» // Официальный сайт администрации ГО «Город Лесной» [Электронный ресурс] – URL: <https://www.gorodlesnoy.ru/files/tmp/2023/85%20от%2029.11.23%20структура%20администрации.pdf>

42. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства за 1917-1918 гг. / Упр. делами Совнаркома СССР. — М.: Б. и., 1942. — 1483 с.

43. Указ «О должности Комиссии училищ» от 8 сентября 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 27: 1802–1803. — 1-е изд. — СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. — Ст. 20407.

44. Указ «Об обучении дворян приказного чина, дьячих и подьячих детей Арифметики и геометрии, о посылке для того в губернии учеников из математических школ и об учреждении училищ при архиерейских домах и монастырях» от 28 февраля 1714 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 5: 1713–1719. — 1-е изд. — СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. — Ст. 2778

45. Указ «Об устройстве училищ» от 24 января 1803 года // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 27: 1802–1803. — 1-е изд. — СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. — Ст. 20597.

46. Указ Губернатора Свердловской области от 12 февраля 2024 г. № 42-УГ «Об утверждении структуры Министерства образования и молодежной политики Свердловской области» // Официальный интернет-портал п

р47. Указ о создании Эллино-греческой академии 1687 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 2: 1676-1688. — 1-е изд. — СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. — Ст. 7184.

о48. Указ Петра 1 Сенату «О посылке учеников математических школ во все губернии для ученья дворянских детей арифметике и геометрии» от 20 января 1714 г. // Полное собрание законов Российской империи: в 48 т. Т. 5: 1713-1719. — 1-е изд. СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. — Ст. 2762.

и49. Указ Президента Российской Федерации от 09 февраля 2011 года № 67 «Об общественном обсуждении проектов федеральных ф

о

р

м

конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 939.

50. Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»

51. Указ Президента РФ от 5 июля 2021 г. № 405 «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по образовательным программам высшего образования» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 июля 2021 г. – № 28 (часть I). – ст. 5491

52. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР» от 2 октября 1940 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – 1917-1967 гг. Сборник д

о 53. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР» от 2 октября 1940 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1917-1967 гг. Сборник документов за 50 лет. – М.: Политиздат, 1967. – Т.2. 1929-1940 гг. – С. 774-е

н 54. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1953 года «Об отмене призыва (мобилизации) молодёжи в ремесленные и железнодорожные училища» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. / под ред. к. ю. н. Мандельштам Ю. И — Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. — С. 373.

а 55. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2021 г. – № 52 (часть I) – ст. 8973

л

е

т

56. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июня 1999 г. – № 26 – ст. 3176

57. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. – № 52 (часть I) – ст. 6249

58. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (часть I). – Ст. 7598.

59. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст. 7598

60. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. – № 31 (часть I) – ст. 5006

61. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. – № 31 (часть I) – ст. 5007

62. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

63. Стоглав. – Казань: Тип. Губернского правления, 1862. – 454 с.

64. Постановление Верховного Совета СССР, 12 апреля 1984 г. «Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы» // Решения партии и правительства по

хозяйственным вопросам: Сб. док. Т. 15. Ч. 1. 1983 г.-май 1984 г. — М.: Политиздат, 1985.

65. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. — № 1 (часть I) — ст. 1

66. Приказ Министерства образования и науки РФ от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией» // «Российская газета» от 12 июля 2013 г. — №151

67. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61(11)

68.

Учебные пособия

1. Административно-правовые отношения в области образования: учеб. пособие / М. А. Винокурова, Н. В. Коршунова. — Челябинск: Библиотека А. М

и 2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. / Г.В. Атаманчук. — М.: Издательство «Омега-Л», 2010. — 525 с. — ISBN 978-5-л

е 3. Алехин, А. П. Административное право России / А. П. Алехин, А.А. Кармолицкий. — М. : Зерцало-М, 2016. — 480 с.

а 4. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. / Бахрах Д.Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма,

2 5. Даев В. Г. Основы теории прокурорского надзора / В. Г. Даев, М. Н. Маршунов; ЛГУ. — Ленинград: Издательство Ленинградского Университета, 1990. — 135 с. — ISBN 5-28800-446-3

6. Куркина, Н. Р. Экономика образования: учебное пособие для среднего профессионального образования / Н. Р. Куркина, О. В. Сульдина. — 2-е изд. — Москва: Издательство Юрайт, 2024. — 155 с. — ISBN 978-5-534-20503-9
7. Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — 5-е изд., испр. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2024. — 521 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-
8. Матузов, Н. И. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — 5-е изд. — Москва: Дело, 2020. — 528 с. — ISBN 978-5-
9. Мельвиль А.Ю. Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль [и др.]. — М. : Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — 618 с. — ISBN 978-5-482-01694-7
10. Общая теория права. Курс лекций / Под ред. В.К. Бабаева. — Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. — 544 с.
11. Пугачев, В. П., Введение в политологию: учебник / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. — Москва: КноРус, 2022. — 515 с. — ISBN 978-5-406-08657-5
12. Теория государства и права: учебник для вузов / В. К. Бабаев [и др.]; под редакцией В. К. Бабаева. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2024. — 620 с. — ISBN 978-5-534-16788-7

Статистические данные

1. Доклад о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования за 2023 год // Официальный сайт Рособнадзора [Электронный
- р
елотов В.А. Исследование крестьянской грамотности по деревням Тверской губернии и частью Московской. // СПб, 1863.

остояние Российской империи. Ж. Маржерет в документах и исследованиях: (Тексты, комментарии, статьи) / Под ред. Ан. Береловича, В. Д. Назарова, чл.-корр. РАН П. Ю. Уварова. — М.: Языки славянских культур, 2007. — 552 с. — (Studia historica).

4. Счётная палата РФ. Открытость государства в России-2023 // О
ф

Научные статьи

ц 1. А. А. Карнаух, Л. В. Коваленко Государственное управление системой
образования как инструмент социально-экономического развития России //
Экономика и бизнес: теория и практика. — 2019. — №11-1. — URL:
[https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-sistemoy-](https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-sistemoy-obrazovaniya-kak-instrument-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii)
obrazovaniya-kak-instrument-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii (дата
обращения: 12.08.2024).

ы 2. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и
надзор» // Административное право и процесс. — 2009. — № 2. — С. 6-8.

3. Борисов Г. А. Демократия как феномен государственно-правовой
жизни: проблемы становления в переходном обществе // НОМОТНЕТИКА:
Философия. Социология. Право. — 2008. — №8 (48).

й 4. Боровик Владимир Григорьевич Административная ответственность в
сфере образования // Народное образование. — 2010. — № 9.

5. Гриценко Е. Разграничение и передача полномочий в системе
публично-властных отношений // Сравнительное конституционное
обозрение. — 2009. — № 2 (69).

е 6. Елистратова В.В. О разграничении понятий «компетенция»,
«предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая
жизнь. — 2010. — №2.

о 7. Кузьмина Ольга Викторовна. Особенности организации системы
начального образования в пореформенной России (к вопросу об отношении
государства, помещиков и крестьян к народным школам) // Научно-

п

а

л

технический вестник информационных технологий, механики и оптики. — 2006. — №24.

8. Мария Александровна Винокурова, Елена Николаевна Майорова. Модель системы профилактики нарушений при осуществлении государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и

п

р
а 9. Мерцалова Татьяна Анатольевна Информационная открытость системы образования: Вопросы эффективности государственной политики // Вопросы образования. — 2015. — №2.

о 10. Нечаева С. В., Шибанова Е. К. Государственно-общественное управление образованием: промежуточные итоги и перспективы развития // Вопросы управления. — 2014. — №2 (8).

а 11. Позднякова Е.В. Государственное управление образованием // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. — 2021. — №3-1. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-obrazovaniem> (дата обращения: 12.08.2024).

л 12. Смирнова Е.Н. К вопросу о реализации мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований при проведении реформы контрольной и надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. — 2018. — № 6. — С. 145-149.

я 13. Суториус К. В. Нравственное богословие в Киево-Могилянской академии по материалам рукописных источников // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. — 2018. — Т. 63. Вып. 1. — С. 5-28. р— <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2018.101>

а 14. Стахов, А. И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора / А. И. Стахов // Безопасность бизнеса. — 2016. — № 3. — С. 23—27.

к

а

15. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 3. — С. 98
16. Терентьева А.В. Проблема автономии образовательных учреждений / Образование и право: статус участников образовательных отношений. — СПб., 2003. — С. 213.
17. Терентьева И. В. Государственно-общественное управление в сфере образования // КПЖ. — 2008. — № 4
18. Хайбуллаева М.М., Райкевич П.А. Правовые основы государственного управления в сфере образования Российской Федерации // Системные технологии. — 2018. — №1 (26). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-gosudarstvennogo-upravleniya-v-sfere-obrazovaniya-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 09.06.2024).
19. Шмонин Д. В. Порядок и устройство. К публикации раздела «Ratio studiorum» (1599) // Вестник РХГА. — 2011. — №4. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/poryadok-i-ustroenie-k-publikatsii-razdela-ratio-studiorum-1599> (дата обращения: 09.06.2024).
20. Шобонов Н. А., Долгова Л. А., Махов А. П. ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ ШКОЛЫ // Нижегородское образование. — 2012.
21. Шобонов Николай Алексеевич Государственно-общественное управление в условиях реализации федерального закона «Об образовании в РФ» // Народное образование. — 2016. — №9-10 (1459).
22. Шпаковский Ю. Г. ЦЕНА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. — 2023. — №5 (105)

Монографии и авторефераты диссертаций

1. Социальная история России периода империи (XVIII-начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и

правового государства: В 2 т. Т.1 / Б.Н.Миронов. — 2-е изд., испр. — Санкт-П

е 2. Щербина Н. О народной грамотности и устройстве возможного просвещения в народе. СПб, 1863. С.13.

е 3. Кочерин, Е.А. Контроль в системе управления социалистическим производством: Вопросы теории и практики / Е.А. Кочерин. — Москва: Экономика, 1982. — 214 с.

у 4. Попов, Л. Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. — М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. — 319 с. — ISBN 978-:

5. Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (Теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Нистратов. — Волгоград, 2012. — 33 с.

и 6. Вальдман И. А. Информационная открытость общеобразовательного учреждения как условие его взаимодействия с социумом: автореф. дисс. ... канд. пед. наук. Москва, 2010. 27 с.

и 7. Винокурова М. А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области оказания качественной медицинской помощи: монография / М. А. Винокурова. — Челябинск: Издательство Челябинского государственного университета, 2023. — 127 с.

л

Словари

н 1. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / Д.Н. Ушаков. — М.: Астрель-АСТ, 2000. — Т.2.

в 2. Словарь современного русского литературного языка: в 17 т. — М.: Л. : АН СССР, 1951-1965. — Т.7.

5 3. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—1907.

Сборники, антологии

1. Полное собрание русских летописей. Софийская первая летопись старшего извода / 27 см. — Москва: Яз. рус. культуры, 1997-2000. — VIII, 582. — М.: НННВО, 1995. — 342 с.
2. Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 г. / Савельев А.Я., Момот А.И., Хотеевков В.Ф. и др.; ННН высш. образования. — М.: НННВО, 1995. — 342 с.
3. Антология педагогической мысли Древней Руси и Русского государства XIV—XVII вв. — М.: Педагогика. — 1985.
4. Сочинения / В. И. Ленин. — Издание 2-е, исправленное и дополненное. — Ленинград: Государственное издательство, 1926. — 23 см.