

Попов Алексей Викторович,

*студент магистратуры, направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», магистерская программа «Управление в сфере культуры, образования и науки»,
Институт государственной службы и управления,
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
г. Москва, Россия*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСА ГОРОДА МОСКВЫ

В статье рассматриваются нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в сфере образования, источники образовательного права, правовое регулирование деятельности современного образовательного комплекса.

Ключевые слова: образование, образовательная организация, правовое регулирование, образовательное право.

В Российской Федерации со сферой образования связана не только государственная социальная политика, но и стратегия экономического развития государства. В современном обществе от уровня развития образования и его качества зависят практически все стороны государственной жизни и общественного развития – безопасность, наука и промышленность, культура, экология и т.д.

Более того, образование в современных условиях закладывает основу общественного развития, оно формирует личность, умения и знания которой являются базой, ядром эволюции государства, захватывающей в свою орбиту самые разнообразные процессы. В сфере духовного производства и воспроизводства, по словам М.В. Мотехиной, ведущую роль в обществе играет образование, так как оно приобщает человека к идеологии, убеждениям, идеалам, ценностям, господствующим в государстве [1].

Реформы в образовании в конце 90-х годов привели к изменению самого объекта нормативно-правового регулирования, и адаптировать правовую базу к

новым реалиям в российском образовании требовалось через принятие нового законодательства. Закон РФ «Об образовании» 1992 года [2], нуждался в серьезном обновлении. Многочисленные дополнения в него, сделали образовательное законодательство противоречивым и не структурированным.

Поворотный вектор государственного развития нашел свое отражение на федеральном уровне в ряде законодательных актов и инициатив Президента Российской Федерации, принятых в 2012-2017 годах. 7 мая 2012 года российским Президентом был подписан ряд указов, определивших основные направления социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу, значительная часть положений данных указов касалась сферы образования. В этом же году Правительством была утверждена Государственная программа развития образования на 2013-2020 годы [3], а 1 сентября 2013 года вступил в силу новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (Закон об образовании) [4], кардинально изменивший образовательную отрасль. В 2015 утверждается Федеральная целевая программа развития образования на 2016-2020 годы [5], а позже, в 2017, государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» [6], пришедшая на смену вышеуказанной программе.

Обновлению столичного образования старт был дан еще раньше, в 2011 году, с принятием Государственной программы города Москвы «Развитие образования города Москвы» («Столичное образование») [7], а также Постановления Правительства Москвы «О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве» [8], обозначившего переход московских школ на нормативно-подушевое финансирование и положившему начало формирования многофункциональных образовательных комплексов в Москве.

Раскрывая понятие образовательного законодательства, мы исходим из определения закреплённого Законом об образовании, который устанавливает, что отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим федеральным законом, а также другими федеральными

законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Данный закон является основой законодательства об образовании. В нем, как следует из его преамбулы:

- установлены правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации;
- закреплены основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования;
- зафиксированы общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности;
- определено правовое положение участников отношений в сфере образования.

Исходя из формулировки, данной законом, можно сделать вывод, что законодательство об образовании, в отличие, например, от трудового и семейного законодательства, включает в себя не только законы, но и всю совокупность подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых на всех уровнях государственной власти. При такой системе образовательного права становится важным принцип соответствия регионального законодательства федеральному закону, а также принцип законности в отношении иных нормативных правовых актов.

Анализируя ст.4 Закона об образовании, можно сделать вывод, что к законодательству об образовании, помимо законодательных актов, относят: Конституцию РФ, которая содержит базовые принципы образовательного права и закрепляет право каждого на образование; международные договоры Российской Федерации, устанавливающие международно-правовые обязательства Российской Федерации в сфере образования; подзаконные акты, принимаемые главой государства, правительством и федеральными органами исполнительной власти; нормативные правовые акты, регулирующие

образовательные отношения на региональном (субъекта РФ) и муниципальном уровнях, а также локальные нормативные акты.

Коротко рассмотрим источники образовательного законодательства.

Конституционные основы законодательства.

Конституция возглавляет иерархически выстроенную по убыванию юридической силы систему источников в образовательной сфере РФ, а ее нормы выступают в качестве основой и исходной точки для прочих норм, которые составляют систему права РФ. Высшая юридическая сила Конституции РФ установлена конституционной нормой, в соответствии с которой конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, не должны противоречить конституции.

Конституционные основы образовательного права содержатся в ст. 43, закрепляющей право каждого на образование, в ст. 72, которая относит общие вопросы образования к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в ст. 114, в которой установлено, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования.

Международные договоры.

В настоящее время в России можно считать сформированным блок международно-правовых актов в области образования. Нормы, регулирующие образовательные отношения, содержатся:

- в международных правовых актах универсального характера, принятых под эгидой ООН, ЮНЕСКО, Международной организации труда и т. д.;
- в региональных международно-правовых актах, принятых в рамках Совета Европы, СНГ, ЕврАзЭС;
- в международных соглашениях по сотрудничеству в сфере образования, науки и культуры, заключаемых на двустороннем уровне.

При этом нормы образовательного права могут быть включены в международные договоры, регулирующие исключительно образовательные

отношения, а также могут находиться в международных договорах, в которых вопросы образования затрагиваются прямо или опосредованно, наряду с другими вопросами (например, Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» [9]).

Закон об образовании воспроизводит конституционный принцип приоритета норм международного договора, прямо указывая в ст. 4: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора».

Федеральные подзаконные нормативные правовые акты.

Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, издаваемые федеральными органами исполнительной власти, образуют систему федерального образовательного права.

Президент РФ реализует нормотворческие полномочия в сфере образования, осуществляя свои конституционные полномочия по определению основных направлений государственной политики в области науки и образования. Указы, издаваемые им, затрагивают наиболее важные направления государственной образовательной политики, государственного управления образованием и служат гарантией реализации конституционного права каждого на образование, например Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

При главе государства образован и действует на постоянной основе Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию [10].

Закон об образовании наделяет широким нормотворческими полномочиями в сфере образования Правительство РФ. Так, в соответствии со ст. 11 Закона об образовании, Правительство РФ утверждает порядок разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений. Правительство РФ наделяется правом утверждать номенклатуру должностей педагогических работников организаций,

осуществляющих образовательную деятельность, правом утверждения правил оказания платных образовательных услуг и т.д.

Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты в сфере образования принимаются субъектами РФ в большинстве своем в целях конкретизации и развития положений, закрепленных в Законе об образовании.

Для московских образовательных комплексов оно имеет особое значение. Нормативная правовая база состоит из законов г. Москвы, а также ведомственных приказов и распоряжений (Департамента образования и науки г. Москвы, Департамента здравоохранения города Москвы).

Нормативно-правовая база сформирована по всем направлениям образовательной деятельности:

- регулирование общих вопросов образовательной деятельности (Закон г. Москвы «Об общем образовании в городе Москве» [11];
- предоставление мер социальной защиты обучающимся (Приказ Департамента образования г. Москвы «Об организации питания обучающихся, воспитанников и студентов государственных образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы»[12]);
- государственно-общественное управление в сфере образования (Примерное положение об управляющем совете образовательного учреждения, подведомственного Департаменту образования города Москвы);
- образование и социальная поддержка при обучении детей-инвалидов (Закон г. Москвы «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» [13]).

Муниципальные нормативные правовые акты.

Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования нашли свое отражение в Законе об образовании и прямо перечислены в ст. 9.

Нужно отметить, что муниципальные правовые акты, прямо регулирующие деятельность образовательных учреждений г. Москвы, в силу

правовой специфики региона практически отсутствуют. В первую очередь это связано с тем, что органы местного самоуправления муниципальных районов, как правило, выполняют функции и полномочия учредителя образовательных учреждений, в Москве же эта функция отдана городу, в лице Департамента образования и науки.

В отношении муниципальных правовых актов, регулирующих образовательные отношения, Законом об образовании устанавливается требование о соответствии содержащихся в них норм предписаниям федерального закона.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что образовательный комплекс г. Москвы как элемент системы образования регулируется всеми выше перечисленными нормами права, начиная от общих – конституционных и норм международного права, – до локальных актов, регулирующих отдельные аспекты деятельности образовательного учреждения.

Основой, как мы указывали выше, является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», который регулирует общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование. За ним следуют подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые на федеральном и региональном уровне.

Являясь самостоятельной образовательной единицей и обладая автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов (ст.28 Закона), комплекс подпадает под действие следующих норм права:

- 1) прямо регулирующие образовательные отношения;
- 2) содержащие отдельные положения, касающиеся образовательной деятельности:

- федеральные законы, в которых регламентируются основополагающие вопросы организации образования: «О языках народов Российской Федерации» [14], «О свободе совести и о религиозных объединениях» [15], и др.;

- федеральные законы, в которых устанавливаются льготы участникам образовательных отношений: законы «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [16], «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [17], и др.;

3) Регулирующие отдельные направления деятельности образовательной организации не связанные с образованием:

- федеральные законы, регулирующие трудовые отношения: Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [18] и др.;

- федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования: Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [19] и др.;

- федеральные законы, устанавливающие ответственность за правонарушения в сфере образования: Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

В настоящее время можно с уверенностью говорить о том, что современная московская школа как сложно структурированный образовательный кластер регулируется огромным количеством правовых норм. Московским центром развития кадрового потенциала образования, на которого возложена подготовка и аттестация кадров, претендентам на должность руководителя рекомендовано к изучению 284 федеральных закона и подзаконных акта регулирующих деятельность образовательной организации в г. Москве и этот список не является исчерпывающим [20].

Непосредственное регулирование образовательных и иных отношений в пределах комплекса осуществляется путем принятия локальных нормативных актов. Такими актами в соответствии со ст. 30 Закона об образовании признаются документы (приказы, положения, правила, и т.д.), которые содержат нормы, регулирующие образовательные отношения, в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном уставом организации.

С учетом этого определения можно выделить следующие признаки локального нормативного акта принимаемого школой:

- пространственный предел их действия – образовательная организация;
- она же является субъектом локального нормотворчества;
- акты носят подзаконный характер и не могут противоречить Федеральному закону и иным нормативным правовым актам;
- отражают специфику образовательных отношений и в пределах компетенции образовательной организации, от которой они исходят;
- локальные нормы отличает оперативность принятия.

Важнейшим локальным актом образовательной организации является ее устав, утверждаемый учредителем. Устав содержит наименование учреждения, указание на тип учреждения, сведения об учредителе, исчерпывающий перечень видов деятельности, указания о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов и т.д. Иные локальные акты принимаются в соответствии с уставом и не могут противоречить ему. В.С. Лазарев указывает, что устав «является важнейшим правовым документом, своеобразной «конституцией» конкретного образовательного учреждения» [21].

Среди локальных актов образовательного учреждения особое место занимает коллективный договор – правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения в организации, заключаемый работниками и работодателем в лице их представителей и содержащий взаимные обязательства сторон по следующим вопросам: формы, системы и размеры

оплаты труда, пособия и компенсации, переобучение, продолжительность рабочего времени и времени отдыха, отпусков [22] и т.д.

Иные локальные акты принимаются по всем аспектам деятельности школы. Ими устанавливаются правила приема обучающихся, режим занятий, организация текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, права и обязанности работников, приёмка товарных материальных ценностей и т. д. С их помощью образовательной организации предоставляется возможность конкретизировать федеральные законы, нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления применительно к специфике учреждения, особенностям его педагогической и иной деятельности в сфере образования.

Подводя итоги, можно утверждать, что существующая система законодательства регулирует абсолютно все процессы, происходящие в современной московской школе: образовательные, информационные, технологические; все сферы ее деятельности: административную, трудовую, финансово-экономическую и материально-техническое оснащение; определяет правовое положение всех участников отношений в сфере образования. Обилие правовых источников, в свою очередь, создает трудности в применении тех или иных законов и подзаконных актов на практике, их отражение в локальных нормативных актах организации. Сложности вызывают и существенные недостатки системы образовательного права:

- наличие противоречий между нормами федерального законодательства и нормами законов субъектов Российской Федерации;
- пробелы федерального законодательства;
- декларативность значительной части норм образовательного права.

Для решения указанных проблем органами законодательной и исполнительной власти РФ принимается комплекс мер, способствующих унификации и эффективному функционированию всей системы образовательного права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мотехина М.В. Правовое регулирование возмездных образовательных услуг // Современное право. – 2017. – № 2. – С. 61.
2. Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 (ред. от 12.11.2012) «Об образовании» [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/1992/07/31/obrazovanie-dok.html>
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295 г. Москва «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы» [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2014/04/24/obrazovanie-site-dok.html>
4. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: www.edu.ru.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 497 г. Москва «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016-2020 годы» [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2015/05/28/obrazovanie-site-dok.html>
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. N 295 г. Москва «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы» [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2014/04/24/obrazovanie-site-dok.html>
7. Государственная программа города Москвы «Развитие образования города Москвы» («Столичное образование»). Утверждена постановлением Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 450-ПП [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mos.ru/dogm/documents/state-program-metropolitan-education/view/214011220/>
8. «О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москве». Утверждена постановлением Правительства Москвы от № 86-ПП от 22.03.2011 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/10355220/>
9. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml
10. Указ о Совете при Президенте по науке и образованию от 28 июля 2012 года N1059 [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102158482&rdk=&backlink=1>
11. Закон г. Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве» (ред. от 25.06.2014) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mos.ru/dogm/documents/normativnyye-pravovyye-akty/view/166627220/>

12. Приказ Департамента образования г. Москвы от 30 декабря 2010 г. № 2168 «Об организации питания обучающихся, воспитанников и студентов государственных образовательных учреждений системы Департамента образования города Москвы во II полугодии 2010/2011 учебного года» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mos.ru/dogm/documents/normativnyye-pravovye-akty/view/168701220/>
13. Закон г. Москвы от 28 апреля 2010 г. № 16 «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mos.ru/dogm/documents/normativnyye-pravovye-akty/view/166607220/>
14. Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации». Сборник Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 1991 г., № 50, ст. 1740
15. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102049359>
16. Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 № 159-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102044862>
17. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 № 181-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102038362>
18. Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 N 10-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102084511&backlink=1&&nd=102039060>
19. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164>
20. Нормативные правовые акты и литература для подготовки руководителей и кандидатов на должности руководителей образовательных организаций к тестированию [Электронный ресурс]. – URL: https://mcrkpo.ru/media/files/АТТ/Нормативные%20%20литература%20%20от%2002_11_2017.pdf
21. Лазарев В.С. Управление школой: теоретические основы и методы: Учебное пособие. – М.: Центр социальных и экономических исследований, 1997. – 336 с.
22. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2001/12/31/trud-dok.html>