

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА ПО ИТОГАМ АНАЛИЗА ПРОБЛЕМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЯХ ГОРОДА МОСКВЫ
2014-2015 УЧЕБНЫЙ ГОД**

Важным с теоретической и практической точек зрения представляется правильное уяснение термина «правоприменение». Отмечаем значительную сложность данного понятия, дискуссионность и разнообразие точек зрения авторов по данному вопросу.¹ В целом следует согласиться с мнением А.А. Захарова, который под правоприменением понимает государственно-властную деятельность управомоченных субъектов, носящую официальный юридический характер и направленную на реализацию права посредством издания официальных юридических актов-документов (правоприменительных актов)².

Приведенное мнение нуждается в определенной конкретизации и уточнении, которые обусловлены особенностями организации и осуществления образовательного процесса.

Говоря о правоприменении в образовательной сфере необходимо понимать следующее.

Во-первых, должностные лица образовательных организаций и контрольно-надзорных органов в сфере образования, а также педагогический персонал образовательных организаций, выступают в качестве управомоченных субъектов, осуществляющих государственно-властную юридическую функцию, направленную на реализацию принципов и основных положений образовательного права.

Во-вторых, они действуют на основе точного и неуклонного соблюдения законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих образовательные отношения.

В-третьих, практика правоприменения выступает в качестве механизма «обратной связи» между идеями, целями, задачами, принципами и нормами законов (подзаконных нормативных правовых актов) и явлениями практической жизни (практикой общественных отношений). В этой связи важной задачей практики правоприменения является проверка качества законодательных и иных нормативных правовых актов, действующих в сфере

¹ См., например, Решетов Ю.С. Механизм реализации советского права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 16 - 17; Чванов О.А. Механизм правоприменения: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 36; Незнамов А.В. Судебный запрет как предпосылка для формирования концепции «последовательного правоприменения», «Арбитражный и гражданский процесс». 2014. № 1. - С. 29.

² Захаров А.А. Современные проблемы правоприменения: опыт структурно-функционального анализа. «История государства и права». 2009. № 5. - С. 37.

образования, и выработка на основе анализа выявленных недостатков и проблем в этой деятельности, предложений и рекомендаций по дальнейшему ее совершенствованию.

Проблема правоприменения в сфере образования носит комплексный характер. Законодательство об образовании регулирует широкий круг общественных отношений и включает:

- нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие образовательные отношения (обучение, воспитание, формирование системы образования, управление системой образования) - образовательное законодательство;

- нормативные правовые акты, регулирующие смежные с образовательной сферы общественных отношений и затрагивающие отдельные аспекты образования (конституционные, гражданские, семейные, трудовые, финансовые, налоговые, бюджетные, административные);³

- локальные нормативные акты, принятые образовательной организацией.

Законы в Российской Федерации, в том числе в образовательной сфере, принимаются на федеральном и региональном уровнях. По юридической силе выделяют Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, региональные законы. В Конституции Российской Федерации закреплены вопросы, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации, а также находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В ст. 76 Конституции устанавливается, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Вне предметов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. По предметам ведения Российской Федерации, предусмотренным ст. 71 Конституции, издаются только федеральные законы, поэтому собственное правовое регулирование субъектами Федерации исключается. По предметам совместного ведения уточнение пределов собственного регулирования субъектов Федерации практически возможно только при издании отраслевых и иных законов Российской Федерации и комплексных массивов правового регулирования.

³ С.В. Нарутто «О некоторых проблемах законодательства об образовании и его систематизации». Юридическое образование и наука. 2012. № 2.

Конституция Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. В том числе она обеспечивает право каждого гражданина на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Проблемы правоприменения

Вступивший в законную силу с 1 сентября 2013 года Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - ФЗ РФ № 273) регулирует основные вопросы образовательной деятельности, но не является единственным нормативным правовым актом (источником) в образовательного права. Принятие данного закона повлекло за собой значительные изменения в теории и практике образовательных отношений. В частности, это было обусловлено введением определений, дефиниций и понятий, существенно изменивших терминологический аппарат образовательного права.

Под юридической терминологией в праве обычно понимается система общепринятых, упорядоченных, единообразных и надлежаще оформленных, унифицированных юридических терминов, используемых нормотворческой и правоприменительной практикой. Данный вопрос представляет интерес в связи с тем, что после принятия ФЗ РФ № 273 возникли определенные сложности, связанные с правильным пониманием отдельных правовых терминов и понятий, указанных в ФЗ РФ № 273. Например, в процессе правоприменительной практики часто возникают трудности толкования терминов «образование» и «содержание образования». В частности, включает ли в себя термин «образование» только «обучение» обучающихся либо его содержание охватывает и другие элементы (воспитание обучаемых). Для четкого и ясного правового толкования данных терминов необходимо обратиться к п. 1 ст. 2 ФЗ РФ № 273, где указывается, что образование является единым целенаправленным процессом и воспитания, и обучения, а также является общественно значимым благом и осуществляется в интересах человека, семьи, общества и государства. Таким образом к содержанию образования относится совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенного объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов⁴.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

Неоднозначная трактовка новой терминологии, закрепленной в ФЗ РФ № 273, обусловлена большим количеством существенных новаций, введенных законодателем в сферу образования.

Появилось новое для сферы образования понятие «конфликта интересов педагога», определение которого дано в п. 33 ст. 2 ФЗ РФ № 273. В соответствии с законом конфликт интересов педагогического работника - это ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества, и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Ранее определение конфликта интересов в сфере государственной и муниципальной государственной службе было закреплено в ст. 10 Федерального Закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Определения понятие конфликта интересов раскрывается, например, в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в отношении государственных гражданских служащих и в статье 14.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» - в отношении муниципальных служащих.

К ситуации конфликта интересов педагогического работника относится и запрет в соответствии с ч. 2 ст. 48 ФЗ № 273-ФЗ на осуществление индивидуальной педагогической деятельности в отношении обучающихся той образовательной организации (далее - ОО), где педагог трудится, если это ведет к конфликту интересов. Указанную норму закона возможно применить в том случае, если факт наступления конфликта интереса педагога имеет доказательственную базу. Например, если педагог образовательной организации в свободное от основной работы время занимается с «отстающими» обучающимися из учебной группы с согласия их родителей (законных представителей), где он занятия не ведет, то доказать его личную заинтересованность в получении материальной выгоды будет проблематично.

Терминологический аппарат образовательного права содержит понятие «обучение по индивидуальному учебному плану». Согласно п. 23 ст. 2 ФЗ РФ № 273 индивидуальный учебный план обеспечивает освоение образовательной программы на основе индивидуализации ее содержания с учетом особенностей и образовательных потребностей

конкретного обучающегося⁵. Применительно к обучающимся, имеющим академическую задолженность, это может быть учебный план, который содержит меры компенсирующего воздействия по тем предметам, по которым данная задолженность не была ликвидирована. Обучение по индивидуальному учебному плану в пределах осваиваемой образовательной программы осуществляется в порядке, установленном локальными нормативными актами образовательной организации. Таким образом, порядок обучения по индивидуальному учебному плану определяется ОО самостоятельно, режим работы учителей по индивидуальному учебному плану регламентируется на локальном уровне, а реализация индивидуального учебного плана осуществляется в пределах осваиваемой образовательной программы.

Проведенный правовой анализ позволяет выделить еще один существенный правоприменительный недостаток, выявленный в работе малых инновационных предприятий (далее - МИП), созданных при российских вузах (ст. 103 ФЗ РФ № 273). Многие педагогические работники не обладают достаточными юридическими знаниями в отношении своих авторских прав относительно создаваемых ими интеллектуальных продуктов. В частности, не имеют представления о правовых различиях между «служебными» и «неслужебными» произведениями, в частности не знают, какие из интеллектуальных продуктов работодатель вправе вложить в уставный капитал МИП.

В процессе правоприменительной практики выясняется, что «служебными» произведениями педагогических работников являются авторские материалы, созданные ими в процессе трудовой деятельности по конкретному заданию плана НИР либо индивидуальному плану, по официальному заданию работодателя, а также исполнению других поручений, прописанных в локальных нормативных актах. Согласно статье 1295 ГК РФ размер вознаграждения, условия и порядок его выплаты работодателем определяются договором между работником и работодателем, а в случае спора - судом. Таким образом, должна стимулироваться и приветствоваться личная заинтересованность работника в создаваемом им авторском инновационном (новаторском) произведении⁶.

К «служебным произведениям» относятся те авторские работы, когда личные неимущественные права на них принадлежат педагогическому работнику, а имущественные - работодателю. Такими произведениями являются произведения науки, литературы, искусства и прочие, созданные в пределах, установленных для работника (автора) трудовых

⁵ См. п. 23, ст. 2 Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

⁶ Вопрос о вознаграждении для авторов, создавшим РИД в отдельных случаях до сих пор решается с помощью Закона об изобретении в СССР» от 31.05.1991 г. № 2213-1 - прим. автора обзора.

обязанностей (п. 1 ст. 1295 ГК РФ). При этом работодатель может при использовании служебного произведения указывать своё имя или наименование либо требовать такого указания⁷. Как правило, служебное произведение должно быть создано в рабочее время. Однако на практике нередки случаи, когда педагогический работник по собственной инициативе остается на рабочем месте после окончания рабочего дня для добровольного «творчества». В этом случае произведение, созданное за пределами рабочего времени, также является служебным при условии, что его создание входит в трудовые обязанности работника или же создано по поручению руководства организации. Таким образом, основными юридическими признаками, характеризующими создание служебного произведения, являются:

- наличие трудового договора, заключённого между работником (автором) и работодателем, действующий на момент создания служебного произведения, где прописан правовой и трудовой статус работника (автора);

- действующие должностные инструкции, прямо предусматривающие обязанности работника (автора) по созданию служебного произведения.

Кроме того, важным критерием, позволяющим квалифицировать созданное педагогическим работником произведение как служебное, является письменное поручение вышестоящего руководства, содержащее как можно более подробное описание данного исполнителю задания, включающего в себя перечень его индивидуальных признаков, позволяющих идентифицировать это служебное произведение среди других однородных служебных произведений;

- заключение договора отчуждения исключительных (имущественных) прав работника на созданное им произведение работодателю, где обязательно прописано соглашение о выплате последним вознаграждения автору РИД;

- наличие иных документов (приказов, служебных записок и прочего), подтверждающих, что произведение было создано в пределах исполнения работником своих трудовых обязанностей.

В связи с вышеизложенным, предлагаются некоторые меры по совершенствованию правоприменения в области авторских прав педагогических работников. Например, при приеме на работу в трудовые договоры, заключаемые с педагогическими работниками, включаются конкретное положение о том, что исключительные права на служебные произведения педагогического работника, созданные в пределах его трудовых обязанностей, предусмотренных трудовым договором, принадлежат образовательной организации. В

⁷ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть 4-я., ст. 1295 в ред. Федерального закона от 01.12.2007 № 318-ФЗ.

подобном случае педагогическому работнику, как автору служебного произведения, принадлежат личные неимущественные (неотчуждаемые) права (право на имя, право на неприкосновенность произведения и прочее), а работодателю - исключительные (имущественные) авторские права (например, использовать произведение по своему усмотрению в пределах, установленных действующим законодательством России).

Новаторское изменение в ФЗ РФ № 273 связано с введением института «государственной регламентацией образовательной деятельности» (ст. 90 ФЗ РФ № 273). Государственная регламентация образовательной деятельности направлена на «установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований»⁸.

Законодатель установил требования к лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности, определил критерии оценки качества образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в том числе в виде федеральных государственных образовательных стандартов и различных образовательных программ основного и дополнительного уровня образования, закрепил особенности федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Практика применения лицензионных требований к лицензиату (организации, осуществляющей обучение) при осуществлении образовательной деятельности показывает необходимость внесения изменения в отдельные их положения, так как не могут быть исполнены в полном объеме в силу их противоречия действующим нормативным правовым актам. Невозможным реализовать качественно и в полном объеме государственную функцию по государственной аккредитации образовательной деятельности делает наличие ряда правовых пробелов в части проведения аккредитационной экспертизы. Актуальным остается вопрос о признании результатов процедуры общественно-профессиональной аккредитации при государственной аккредитацией образовательной деятельности.

В законодательных актах отсутствуют правовые нормы, закрепляющие понятие содержания и качества подготовки обучающихся, что является стержневым элементом государственного контроля качества образования и, соответственно, снижает эффективность реализации данной государственной функции.

В соответствии с ч. 12 ст. 92 ФЗ № 273-ФЗ предметом аккредитационной экспертизы является определение соответствия содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для

⁸ См.: п. 1 ст. 90 Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам. Предметом экспертизы не могут быть условия реализации образовательной программы.

Проверка «содержания подготовки обучающихся» при проведении федерального государственного контроля качества образования на практике означает проверку часов, перечень предметов и иное в соответствии с формализованными требованиями ФГОС.

Нечетко прописаны основные механизмы реализации норм в части применения мер по результатам проверок федерального государственного контроля качества образования и федерального государственного надзора в сфере образования. Усложняет работу органов контроля и надзора в сфере образования на уровне субъектов Российской Федерации отсутствие административных регламентов исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственной функции по контролю и надзору.

Частью 3 статьи 100 ФЗ № 273-ФЗ предусмотрено, что «контрольные цифры приема могут быть установлены по не имеющим государственной аккредитации образовательным программам среднего профессионального и высшего образования ... при условии исполнения организацией, осуществляющей образовательную деятельность, обязательства получить государственную аккредитацию по указанным образовательным программам в течение трех лет с момента установления контрольных цифр приема, но не позднее чем до завершения обучения обучающихся, принятых на обучение в пределах установленных контрольных цифр приема...». Неисполнение профессиональной образовательной организацией обязательств по прохождению государственной аккредитации после получения контрольных цифр приема и бюджетных средств может породить на практике сложности привлечения к ответственности руководителя образовательной организации за нецелевое расходование бюджетных средств, если образовательные программы реализованы, а государственная аккредитация не пройдена.

Еще одним актуальным вопросом правоприменения в сфере образовательного права является надлежаще организованная работа администрации образовательных организаций по обеспечению приема обучающихся. Крайне необходима разработка требований по правилам приема в образовательную организацию. В соответствии с п. 8 ч. 3 ст. 28 ФЗ РФ № 273 определение «самостоятельное формирование контингента обучающихся» заменено на формулировку «прием обучающихся в образовательную организацию». По итогам проверок со стороны органов контроля и надзора выявляется большое количество нарушений в части приема в образовательные организации.

Согласно статье 55 ФЗ № 273-ФЗ прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий

приема для всех поступающих. Прием проводится для освоения всей образовательной программы (далее – ОП) в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в том числе, в части требований к сроку освоения ОП. Прием на обучение по образовательной программе среднего профессионального образования (далее - ОП СПО) осуществляется в соответствии с ч. 4 ст. 68 ФЗ № 273-ФЗ и Порядком приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, утвержденным приказом Министерства образования и науки РФ от 23 января 2014 г. № 36 (далее – Порядок). В соответствии с пунктом 20 Порядка приема предусматривается прием документов на поступление только на первый курс, прием на второй и последующие курсы законодательством об образовании не предусмотрен. Таким образом, законодательство об образовании не предусматривает возможность осуществления приема на второй и последующие курсы для обучения по ОП СПО. Прием осуществляется на первый курс, однако впоследствии обучающемуся в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 34 ФЗ № 273-ФЗ может быть установлен индивидуальный учебный план, предусматривающий ускоренное обучение, в пределах осваиваемой ОП СПО в порядке, установленном локальными нормативными актами образовательной организации.

В соответствии с ч. 3 ст. 5 ФЗ № 273-ФЗ в Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами СПО, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Прием на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования за счет бюджетных ассигнований является общедоступным, за исключением приема на обучение по профессиям и специальностям, требующим у поступающих наличия определенных творческих способностей, физических и (или) психологических качеств. В случае, если численность поступающих превышает количество мест, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, образовательная организация осуществляет прием на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования по профессиям и специальностям на основе результатов освоения поступающими образовательной программы основного общего или среднего общего образования, указанных в представленных поступающими документах об образовании (ч. 4 ст. 68 ФЗ № 273-ФЗ). Таким образом, каких-либо специальных льгот при приеме на основе результатов освоения поступающими образовательной программы основного общего или среднего общего образования ФЗ № 273-ФЗ и Правила приема не предусматривают, следовательно, все категории обучающихся принимаются на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования в общем порядке.

Согласно ч. 3 ст. 5 ФЗ № 273-ФЗ в Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность СПО в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Законодательство не связывает право на бесплатное получение образования с тем фактом, что первое образование данного уровня должно было быть получено непременно за счет бюджетных средств (т.е. бесплатно для обучающегося). Следует отметить, что аналогичная норма, имевшаяся в ранее действовавшем Законе Российской Федерации «Об образовании», была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В своем определении от 5 октября 2001 г. № 187-О Конституционный Суд Российской Федерации указал, что норма о том, что бесплатно образование соответствующего уровня (в данном определении речь шла о высшем образовании) может быть получено только впервые, независимо от того, на какой основе (платно или бесплатно) было получено образование данного уровня в первый раз, не может рассматриваться как ограничение конституционных прав граждан на образование. Таким образом, профессиональная образовательная организация не вправе принять на бесплатное обучение за счет средств соответствующего бюджета лицо, уже имеющее СПО вне зависимости от того, получено ли оно за плату или бесплатно.

В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 34 ФЗ № 273-ФЗ обучающиеся имеют право на перевод для получения образования по другой профессии, специальности и (или) направлению подготовки, по другой форме обучения в порядке, установленном законодательством об образовании. Согласно ч. 5 ст. 10 ФЗ № 273-ФЗ среднее профессиональное образование и высшее образование – бакалавриат являются разными уровнями профессионального образования. Законодательство об образовании не предусматривает перевода студентов с ОП одного уровня на ОП другого уровня образования. Таким образом, перевод студента первого курса образовательной организации высшего образования по программе бакалавриата на первый курс профессиональной образовательной организации по ОП СПО невозможен. Поступление для обучения по ОП СПО лиц, ранее обучавшихся по программам высшего образования, но не завершивших обучение, осуществляется в общем порядке, с учетом результатов освоения образовательной программы среднего общего образования, если численность поступающих превышает количество контрольных цифр приема за счет средств бюджетных ассигнований.

Не менее важным аспектом правоприменительной деятельности в сфере образования является организация процесса обучения, который заключается в правильном применении и соблюдении ФГОС, образовательных программ, учебных планов и других документов.

ФЗ № 273-ФЗ не предусматривает, в какой форме родители информируют орган местного самоуправления о своем выборе формы получения общего образования. В соответствии с ч. 5 ст. 63 ФЗ № 273-ФЗ родители (законные представители) детей в случае выбора такой формы получения общего образования, как семейное образование, информируют своим выборе орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, на территориях которых они проживают. В указанных нормативных правовых актах не указано, какая именно форма уведомления родителями (законными представителями) должна быть использована:

- письменная (направление заявления, уведомления, письма);
- электронная (по электронной почте или «смс»);
- устная форма (по телефону, во время личного приема).

Исходя из буквального толкования норм законодательства и сложившейся практики понимания «надлежащего уведомления», родители (законные представители) любым доступным способом уведомляют орган местного самоуправления, позволяющим подтвердить факт выбора ими семейной формы образования. В том числе надлежащим уведомлением со стороны родителей (законных представителей) будет считаться пометка на отправленной корреспонденции в адрес органа местного самоуправления «организация выбыла», «за истечением срока хранения» и т.п. За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, установленных ФЗ № 273-ФЗ и иными федеральными законами, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации (ч. 6 ст. 44 ФЗ № 273-ФЗ).

Ни в ФЗ № 273-ФЗ, ни в иных нормативных правовых актах не даны определения «форма получения образования» и «форма обучения». Форма получения образования и формы обучения в табличном виде структурированы следующим образом:

	Формы получения образования	
	В организациях, осуществляющих образовательную деятельность	Вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность
Формы обучения	Очная Очно-заочная Заочная Стажировка (для	Семейное образование Самообразования

	дополнительных профессиональных программ)	
Допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения.		

Следует помнить, что обучающийся может осуществлять выбор образовательной организации и форму получения образования без учета мнения родителей (законных представителей) после получения основного общего образования (9 классов) или после достижения 18 лет (п. 1 ч. 1 ст. 34 ФЗ № 273-ФЗ).

Совершеннолетними в Российской Федерации признаются:

- граждане, достигшие 18 лет;
- граждане, достигшие 16 лет и работающие по трудовому договору или занимающиеся предпринимательской деятельностью;
- граждане, вступившие в брак до достижения 18 лет.

Таким образом, с учетом потребностей и возможностей обучающихся, образовательные программы могут ими осваиваться:

- в образовательном учреждении (в очной, очно-заочной или заочной форме);
- в семье (семейное образование);
- путем самообразование;
- в качестве экстерна;
- по индивидуальному учебному плану.

Поскольку обучение – это целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни (п. 3 ст. 2 ФЗ № 273-ФЗ), то под формой обучения предлагается понимать способ организации деятельности обучающихся по освоению образовательных программ.

Самообразование следует понимать как самостоятельное освоение образовательной программы обучающимся, а семейное образование предполагает организацию образования в семье родителями (законными представителями), родственниками, приглашенными педагогическими работниками или иными лицами, в том числе с помощью образовательного учреждения.

ФЗ № 273-ФЗ не предусмотрел перечня обязательных локальных нормативных актов, которые должны быть разработаны организациями, осуществляющими обучение. В сфере

правоприменения локальных нормативных актов возникает важный вопрос о том, какие правовые вопросы запрещено регламентировать в локальных нормативных актах. Анализ ФЗ № 273-ФЗ позволил сформировать перечень локальных нормативных актов, которые образовательная организация разрабатывает в целях реализации норм федерального закона:

Наличие локального нормативного акта по регламентации данного вопроса	Статья, часть статьи ФЗ № 273-ФЗ
Порядок получения образования на иностранном языке в соответствии с образовательной программой ОО	Часть 5 и часть 6 статьи 14
Положение о структурном подразделении ОО	Части 2 и 4 статьи 27
Положение о специализированном структурном образовательном подразделении, создаваемом в организации, осуществляющей обучение	Часть 6 статьи 31
Правила внутреннего распорядка обучающихся ОО	Пункт 1 части 3 статьи 28
Правила внутреннего трудового распорядка ОО	Пункт 1 части 3 статьи 28, часть 7 статьи 47, часть 3 статьи 52
Ежегодный отчет о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств ОО	Пункт 3 части 3 статьи 28
Ежегодный отчет о результатах самообследования ОО	Пункт 3 части 3 статьи 28
Штатное расписание ОО	Пункт 4 части 3 статьи 28
Образовательная программа ОО	Пункт 6 части 3 статьи 28, часть 5 и часть 7 статьи 12
Согласованная с учредителем программа развития ОО	Пункт 7 части 3 статьи 28
Документы, регламентирующие правила приема обучающихся ОО	Пункт 8 части 3 статьи 28, часть 2 статьи 30, часть 9 статьи 55
Правила приема на обучение по дополнительным образовательным программам, а также на места с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами	Часть 5 статьи 55
Документы, регламентирующие текущий контроль успеваемости, промежуточную аттестацию обучающихся ОО, установление их форм, периодичности и порядка проведения, а также сроки ликвидации академической	Пункт 10 части 3 статьи 28, часть 2 статьи 30, части 1 статьи 58

задолженности обучающихся	
Документы, регламентирующие поощрение обучающихся ОО за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности	Пункт 10.1 части 3 статьи 28, пункт 26 части 1 статьи 34
Документы, регламентирующие индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ, а также хранения в архивах информации об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях в ОО	Пункт 11 части 3 статьи 28
Документы, регламентирующие проведение самообследования, обеспечение функционирования внутренней системы оценки качества образования в ОО	Пункт 13 части 3 статьи 28
Документы, регламентирующие организация и проведение научных и методических конференций, семинаров в ОО	Пункт 20 части 3 статьи 28
Коллективный договор	Подпункт «д» пункта 3 части 2 статьи 29, часть 7 статьи 47
Документ о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образцы договоров об оказании платных образовательных услуг, документа об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе	Пункт 4 части 2 статьи 29
Режим занятий обучающихся в ОО	часть 2 статьи 30
Документы, регламентирующие порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся	часть 2 статьи 30
Документы, регламентирующие порядок и условия восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обучающегося, отчисленного до завершения освоения основной профессиональной образовательной программы	Часть 2 статьи 62
Документы, регламентирующие порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между ОО и обучающимися	часть 2 статьи 30
Документы, регламентирующие порядок выдачи	часть 4 статьи 33

документов, подтверждающих их обучение в организации, осуществляющей образовательную деятельность	
Порядок, регламентирующий обучение обучающегося по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы	Пункт 3 части 1 статьи 34
Порядок, регламентирующий участие обучающегося в формировании содержания профессионального образования	Пункт 4 части 1 статьи 34
Документ, регламентирующий зачет результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность	Пункт 7 части 1 статьи 34
Документ, регламентирующий бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой ОО	Пункт 20 части 1 статьи 34
Порядок, регламентирующий пользование лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта ОО	Пункт 21 части 1 статьи 34
Порядок, регламентирующий посещение мероприятий, которые проводятся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и не предусмотрены учебным планом	Часть 4 статьи 34
Документ, регламентирующий опубликование работ обучающихся в изданиях ОО на бесплатной основе	Пункт 25 части 1 статьи 34
Перечень академических прав обучающихся ОО	Пункт 29 части 1 статьи 34
Меры социальной поддержки обучающихся ОО	Пункт 7 части 2 статьи 34
Материальная поддержка обучающимся профессиональных ОО и ОО высшего образования выплачивается	Часть 15 статьи 36
Требования к одежде обучающихся, в том числе требования к ее общему виду, цвету, фасону, видам одежды обучающихся, знакам отличия, и правила ее ношения	Часть 1 статьи 38
Порядок предоставления обучающимся ОО жилых	Части 2 и 4 статьи 39,

помещений в общежитиях, размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем) в общежитии	пункт 2 части 1 статьи 43
Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения	Часть 6 статьи 45
Документ, регламентирующий участие педагогических работников в разработке образовательных программ, в том числе учебных планов, календарных учебных графиков, рабочих учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), методических материалов и иных компонентов образовательных программ	Пункт 5 части 3 статьи 47
Порядок, регламентирующий бесплатное пользование педагогическими работниками ОО библиотеками и информационными ресурсами, а также доступ к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности	Пункт 7 части 3 статьи 47
Порядок, регламентирующий пользование педагогическими работниками ОО образовательными, методическими и научными услугами организации, осуществляющей образовательную деятельность	Пункт 8 части 3 статьи 47
Порядок, регламентирующий пользование научными работниками ОО образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации	Пункт 4 части 2 статьи 50
Нормы профессиональной этики педагогических работников ОО	Часть 4 статьи 47
Планы воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых педагогическими работниками ОО с обучающимися	Часть 6 статьи 47
Трудовые договоры (служебные контракты) и должностные инструкции педагогических работников ОО	Часть 6 статьи 47, часть 3 статьи 52
Документ, регламентирующий соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в	Часть 6 статьи 47

пределах рабочей недели или учебного года	
Документ, регламентирующий режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников	Часть 7 статьи 47
Графики работы	Часть 7 статьи 47
Расписания занятий	Часть 7 статьи 47, часть 2 статьи 37
Документ, регламентирующий порядок формирования аттестационной комиссии в целях подтверждения педагогических работников занимаемым ими должностям	Часть 2 статьи 49
Документ, устанавливающий права, обязанности и ответственность работников образовательных организаций, занимающих должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции	Часть 3 статьи 52
Документ, регламентирующий основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг	Часть 5 статьи 54
Документ, регламентирующий форму итоговой аттестацией обучающихся по дополнительным профессиональным образовательным программам	Часть 14 статьи 76
Договор об образовании по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических	Часть 2 статьи 53
Порядок и форма проведения итоговой аттестации, завершающей освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, основных профессиональных образовательных программ, по которым нет государственной аккредитации	Часть 3 статьи 59
Документ, устанавливающий образцы документов об образовании и (или) о квалификации, выдаваемый лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию	Часть 3 статьи 60

Отдельного внимания заслуживает практика разработки уставов образовательных организаций с вязи с требованиями ФЗ № 273-ФЗ. Образовательные организации столкнулись на практике с вопросом, какие требования должны быть отражены в уставе. При

этом важно помнить, что ФЗ № 273-ФЗ существенно сократил требования к содержанию устава, а в ч. 1 ст. 25 ФЗ № 273-ФЗ закреплено, что образовательные организации действует на основании устава, утверждаемого учредителем в порядке, установленном законодательством.

Приказом Департамента образования города Москвы от 21 апреля 2014 г. № 288 утвержден Порядок утверждения уставов (изменений в уставы) государственных образовательных организаций города Москвы и государственных учреждений города Москвы, подведомственных Департаменту образования города Москвы.

Действующим законодательством Российской Федерации учредителю не запрещено разрабатывать и (или) утверждать типовые уставы, формы которых утверждаются уполномоченным государственным органом в порядке, установленном законом о государственной регистрации юридических лиц.

В случаях, предусмотренных законом, учреждение может действовать на основании единого типового устава, утвержденного его учредителем или уполномоченным им органом для учреждений, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах (п. 3 ст. 52 ГК РФ).

Рекомендуется утвердить обновленные типовые формы уставов казенных, бюджетных, автономных образовательных учреждений различных типов (по аналогии с приказом Департамента образования города Москвы от 25.01.2013 N 13 «Об утверждении примерного положения об управляющем совете образовательного учреждения, подведомственного Департаменту образования города Москвы», постановлением Правительства Москвы от 01.02.2011 N 20-ПП «Об утверждении модельного трудового договора с руководителем государственного учреждения города Москвы», распоряжение Департамента имущества города Москвы от 15.02.2011 N 240-р «Об утверждении примерных уставов государственных учреждений города Москвы»).

В настоящее время в городе Москве действуют:

- распоряжение Департамента имущества города Москвы от 15.02.2011 N 240-р «Об утверждении примерных уставов государственных учреждений города Москвы»¹;

¹ Департамент имущества города Москвы был уполномочен утверждать примерные уставы государственного бюджетного учреждения города Москвы, государственного казенного учреждения города Москвы и государственного автономного учреждения города Москвы постановлением Правительства Москвы от 21.12.2010 N 1075-ПП «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации государственных учреждений города Москвы» (данное постановление не отменено и действует)

- приказ Департамента образования города Москвы от 25.01.2013 N 13 «Об утверждении примерного положения об управляющем совете образовательного учреждения, подведомственного Департаменту образования города Москвы».

Помимо вышеуказанных нормативных правовых актов на сайте Департамента образования города Москвы размещены «Базовые принципы (Стандарты) деятельности Управляющих советов образовательных организаций города Москвы» (<http://dogm.mos.ru/org/obsovet/akkredit/> и <http://dogm.mos.ru/org/dov/>).

В связи с вышеизложенным, при подготовке уставов образовательных учреждений, подведомственных Департаменту образования города Москвы, и осуществлении государственного надзора в сфере образования возникают следующие вопросы: Руководствуемся ли примерными уставами государственных учреждений города Москвы, утвержденными распоряжением Департамента имущества города Москвы от 15.02.2011 N 240-р? Руководствуемся ли приказом Департамента образования города Москвы от 25.01.2013 N 13 и «Базовыми принципами (Стандартами) деятельности Управляющих советов образовательных организаций города Москвы»?

Анализ ФЗ 273-ФЗ и иных нормативных правовых актов позволил выявить обязательные для отражения в тексте устава нормы, информация (сведения):

наименование некоммерческой организации, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и характер деятельности	п. 4 ст. 52 и п. 1 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) п. 1 и п. 3 ст. 4, п. 3 и п. 4 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
сведения о собственнике имущества автономного, бюджетного, казенного учреждения	п. 4 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
наименование некоммерческой организации, созданной в форме государственного или муниципального учреждения, <i>может включать</i> указание на ее тип (автономное, бюджетное, казенное)	п. 1 ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
указание на тип – «автономное учреждение» (не в наименовании, а в содержании устава)	подп. 1.1 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
место нахождения некоммерческой	п. 2 ст. 52 ГК РФ

<p>организации</p> <p><i>Место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования). В едином государственном реестре юридических лиц должен быть указан адрес юридического лица.</i></p>	<p>п. 3 ст. 4 и п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 2 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p> <p><i>п. 2 и п. 3 ст. 54 ГК РФ, п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</i></p>
<p>тип образовательной организации:</p> <p>- тип образовательной организации указывается согласно ст. 23 ФЗ № 273</p> <p>- тип учреждения согласно п. 2 ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>	<p>п. 1 ч. 2 ст. 25 Федерального закона № 273-ФЗ</p> <p>п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p>
<p>учредитель или учредители образовательной организации</p> <p>сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя автономного учреждения</p>	<p>п. 2 ч. 2 ст. 25 Федерального закона № 273-ФЗ</p> <p>подп. 3 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>цели деятельности:</p> <p>- основные</p>	<p>п. 4 ст. 52 ГК РФ</p> <p>статья 23 Федерального закона № 273-ФЗ</p> <p>п. 3 ст. 14 и п. 2 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 4 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>предмет деятельности</p>	<p>п. 4 ст. 52 ГК РФ</p> <p>п. 3 ст. 14 и п. 2 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»</p> <p>подп. 3 п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об автономных учреждениях»</p>
<p>виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования</p>	<p>п. 3 ч. 2 ст. 25 Федерального закона № 273</p>

и (или) направленности	
исчерпывающий перечень видов деятельности, которые учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» ч. 1 ст. 102 Федерального закона № 273-ФЗ
структура и компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления образовательной организацией порядок деятельности органов управления	п. 2 ст. 52, п. 4 ст.123.21 ГК РФ п. 4 ч. 2 ст. 25 и ч. 5 ст. 26 Федерального закона № 273-ФЗ п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» подп. 7 п. 2 ст. 7 и ст. 8 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
порядок принятия локальных нормативных актов	ч. 1 ст. 30 Федерального закона № 273-ФЗ
порядок утверждения положения о структурном подразделении образовательной организации (например, деятельность спортивного клуба регламентируется уставом, а положение о спортивном клубе утверждается в порядке, предусмотренном уставом) положение о кафедре утверждается в порядке, предусмотренном уставом положение о юридической клинике утверждается в порядке, предусмотренном уставом	ч. 4 ст. 27 Федерального закона № 273 п. 3 ст. 28 Федерального закона от 04.12.2007 N 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» п. 3 Приказа Минобрнауки России от 13.09.2013 N 1065 «Об утверждении порядка осуществления деятельности школьных спортивных клубов и студенческих спортивных клубов» п. 3 Приказа Минобрнауки России от 06.03.2013 N 159 «Об утверждении Порядка создания образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, в научных организациях и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность» п. 4 Приказа Минобрнауки России от 28.11.2012 N 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования

	юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи»
сведения о филиалах, представительствах учреждений	ч. 4 ст. 27 Федерального закона № 273 подп. 6 п. 2 ст. 7 и ст. 8 Федерального закона «Об автономных учреждениях» п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения	п. 2 ст. 10 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
решение о назначении представителя работников автономного учреждения членом наблюдательного совета или досрочном прекращении его полномочий	п. 8 ст. 10 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
компетенция руководителя, учредителя, наблюдательного совета или иных органов автономного учреждения	п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
срок рассмотрения наблюдательным советом автономного учреждения предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупной сделки или сделки с заинтересованностью с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета автономного учреждения	п.1 ст. 15 и п. 1 ст. 17 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
порядок и сроки подготовки, созыва и проведения заседаний наблюдательного совета автономного учреждения	п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
источники формирования имущества некоммерческой организации	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
указание на научную и (или) творческую деятельность образовательной организации	ч. 4 ст. 28 Федерального закона № 273-ФЗ
специальные названия обучающихся, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы в общеобразовательных организациях, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе	ч. 2 ст. 33 Федерального закона № 273-ФЗ

порядок участие обучающихся в управлении образовательной организацией	п. 17 ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 273-ФЗ
порядок участие педагогических работников в управлении образовательной организацией	п. 9 ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 273-ФЗ
порядок участия научно-педагогических работников в управлении образовательной организацией	п. 1 ч. 2 ст. 50 Федерального закона № 273-ФЗ
порядок занятия должности руководителя образовательной организации (назначение или избрание с последующим утверждением учредителем)	ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 273-ФЗ
права и обязанности руководителя образовательной организации, его компетенция в области управления образовательной организацией	ч. 6 ст. 51 Федерального закона № 273-ФЗ
порядок избрания президента образовательной организации высшего образования и его полномочия	ч. 13 ст. 51 Федерального закона № 273-ФЗ
права, обязанности и ответственность инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции образовательных организаций	ч. 3 ст. 52 Федерального закона № 273-ФЗ
порядок использования имущества и цели, на которые направляется имущество образовательной организации при ее ликвидации, после удовлетворения требований кредиторов	ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 273-ФЗ п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»
понятие крупной сделки	п. 13 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» ст. 14 Федерального закона «Об автономных учреждениях»
порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации ¹	п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

¹ Изменения в устав бюджетного или казенного учреждения вносятся в порядке, установленном: Правительством Российской Федерации - в отношении федеральных бюджетных или казенных учреждений;

порядок принятия локальных нормативных актов	ч. 1 ст. 30 Федерального закона № 273-ФЗ
иная информация, предусмотренная законодательством Российской Федерации:	ч. 2 ст. 25 Федерального закона № 273-ФЗ п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» п. 4 ст. 52 ГК РФ
- режим работы дошкольной образовательной организации по пятидневной или шестидневной рабочей неделе	п. 14 Приказа Минобрнауки России от 30.08.2013 N 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования»
- срок действия трудового договора руководителя бюджетного учреждения	п. п. 27 ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»
- порядок проведения выборов должности декана факультета и заведующего кафедрой	абзац 11 ст. 332 Трудового кодекса Российской Федерации
- понятие «грубое нарушение устава»	п. 1 ст. 336 Трудового кодекса Российской Федерации
- порядок пользования услугами библиотекой, деятельность библиотеки, перечень платных услуг библиотеки, вопросы управления библиотекой	- п. 4 ст. 8 Федерального закона от 29.12.1994 N 78-ФЗ «О библиотечном деле»; пункты 3, 15, 22 и 24 Письма Минобрнауки России от 23.03.2004 N 14-51-70/13 «О Примерном положении о библиотеке общеобразовательного учреждения»
- некоммерческие организации вправе иметь символику - эмблемы, гербы, иные геральдические знаки, флаги и гимны, описание которой должно содержаться в	- п. 5 ст. 3 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта Российской Федерации;

местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений (п. 4 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Особого внимания в контексте анализа эффективности правоприменения заслуживает рассмотрение результатов практики мониторинга образовательной деятельности, который осуществляется во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁹, а также постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»¹⁰. Последним документом утверждены прилагаемые к постановлению правила осуществления мониторинга системы образования, а также перечень обязательной информации о системе образования, подлежащей мониторингу. Перечисленные нормативные правовые акты закладывают прочную базу под механизм постоянного отслеживания эффективности правоприменения в образовательной сфере. Это важно в свете реализации Распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.12.2012г. № 2620-р, которым утвержден прилагаемый к распоряжению план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», реализация которого рассчитана на длительную перспективу. В городе Москве по состоянию на 31 августа 2015 года не принят нормативный правовой акт, регламентирующий процедуру мониторинга системы образования города Москвы.

Рассматривая проблемы правоприменения норм образовательного законодательства следует учитывать, что обеспечение его эффективности невозможно без формирования надлежащего правосознания и правовой грамотности населения, понимания гражданами сути законов, в том числе детьми и подростками. Развитие современного правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры граждан, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет прав человека, неотчуждаемых неотъемлемых прав и свобод человека, обеспечение гарантированной защищенности публичных интересов личности. Согласно п. 12 Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2011 №11 Пр-1168¹¹ на формирование

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. N 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования».

¹¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2011 №11 «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»

правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения оказывают влияние, среди прочего, следующие факторы:

- качественный уровень воспитания и обучения в образовательных учреждениях различного типа и вида, в том числе закрепление и развитие у учащихся основ правосознания;

- понятность, доступность и эффективность законодательства, его адекватность реальной экономической и общественно-политической ситуации в стране, реализация в законодательстве принципов справедливости и равноправия, обеспечения соответствия норм права интересам и потребностям различных социальных групп;

- систематический и качественный контроль за состоянием законодательства Российской Федерации в целях его оптимизации, выявления пробелов и противоречий, своевременной его инкорпорации и кодификации, а также контроль за правоприменением, выявление и анализ проблемных ситуаций, связанных с неправильным пониманием и применением закона;

- доступность для граждан квалифицированной юридической помощи; неукоснительное соблюдение адвокатами и нотариусами, иными частнопрактикующими юристами в их профессиональной деятельности норм закона и профессиональной этики (в том числе и в рамках юридических клиник при российских вузах).

В этой связи представляется позитивным фактом принятие Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», который является востребованным в современном российском обществе.¹² Данный закон в качестве своих основных целей определил:

- создание условий для реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством РФ;

- формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи;

- содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержку со стороны государства;

- создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

¹² Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Обращают на себя внимание противоречия отдельных положений ФЗ № 273-ФЗ. Имеются в виду существенные различия целеполагания (мотивации) отдельных субъектов образовательной деятельности. Образовательная организация – это некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. При этом в соответствии с законом о некоммерческих организациях (ст.2)¹³ основным признаком некоммерческой организации является то, что она не имеет в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль между участниками. В то же время ст. 32 ФЗ № 273-ФЗ предусматривает в качестве одного из субъектов образовательной деятельности индивидуальных предпринимателей, которые в соответствии со ст. 2 ГК РФ осуществляют самостоятельную, на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли. Таким образом, индивидуальный предприниматель, оказывающий платные образовательные услуги, в первую очередь извлекает прибыль, что противоречит существу образовательной деятельности как сферы некоммерческих отношений.

Перечисленные проблемы правоприменения не являются исчерпывающим перечнем пробелов и противоречий в образовательном законодательстве. Усугубляются проблемы и отсутствием правовой компетенции у большинства руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и участников образовательных отношений, что не способствует реализации в полном объеме гарантированных прав на образование.

В связи с этим встает вопрос о возможности разрешения вышеуказанных проблем. Перспектива решения обозначенных проблемы не лежит на поверхности и возможно не будет решена в ближайшее время. Вместе с тем организациям, осуществляющим образовательную деятельность, необходимо постоянно решать вопрос о соблюдении прав граждан на образование, обеспечение его доступности и повышения качества, что заставляет их искать решение в случаях наличия законодательных коллизий и отсутствия должного механизма реализации тех или иных правовых норм.

¹³ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».