

**Шестакова Снежана Александровна**

*Студентка магистратуры факультета: «Правовое обеспечение управленческой деятельности» Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург*

*Научный руководитель – Жилко Ирина Анатольевна  
доцент кафедры публичного права, УрГЭУ*

## **НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СРЕДНЕГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** В данной статье исследуется комплексная система правовой регламентации деятельности общеобразовательных организаций в Российской Федерации. На основе действующего законодательства изучены ключевые аспекты: что такое образовательная организация и в каких формах она может существовать, какими законами и нормами регулируется её деятельность, а также какими правами, обязанностями и мерой ответственности обладает школа.

**Annotation.** This article explores the complex system of legal regulation of general education organizations in the Russian Federation. Based on the current legislation, the key aspects have been studied: what an educational organization is and in what forms it can exist, what laws and regulations govern its activities, and what rights, obligations, and responsibilities a school has.

**Ключевые слова:** общеобразовательная организация, правовой статус, образовательное право, право на образование, образовательные отношения, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации».

**Keywords:** general education organization, legal status, educational law, right to education, educational relations, Federal Law on Education in the Russian Federation.

Деятельность общеобразовательных организаций среднего образования в РФ осуществляется в рамках сложной и многоуровневой системы законодательного урегулирования, которая призвана гарантировать конституционное право каждого гражданина на образование, обеспечивать единое образовательное пространство, определять права и обязанности всех участников образовательных отношений, устанавливать стандарты качества образовательных услуг.

Целью данной статьи является систематизация и анализ ключевых нормативных актов, образующих фундамент для функционирования общеобразовательных организаций, а также выявление основных направлений и проблем их правового регулирования.

Правовая основа деятельности общеобразовательных организаций базируется на иерархически выстроенной системе нормативно-правовых актов. Её вершину занимают международный и конституционный уровни, а именно Конвенция о правах ребенка, Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и др., которые в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. Конституция РФ (ст. 43, 72) в данных статьях идёт речь о правах каждого гражданина на получение образования, гарантию общедоступного и бесплатного основного общего образования, установление основных разграничений полномочий в области образования.

Основным законом, регулирующим сферу образования в Российской Федерации, является Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Он определяет правовые, организационные и экономические основы образования, основные принципы государственной политики РФ в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, а также правовое положение участников образовательных отношений.

На законодательном уровне в вышеуказанный акт регулярно вносятся изменения, отражающие актуальные потребности гражданского общества. Помимо этого, утверждаются типовые положения, регламентирующие деятельность учреждений разного типажа.

В этом направлении иерархию составляют:

1. Указы Президента Российской Федерации.
2. Постановления Правительства Российской Федерации (например, регулирующие порядок лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности, а также правила оказания платных образовательных услуг).
3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, издаваемые в форме приказов, методических рекомендаций и писем. Основными авторами в этой сфере выступают Министерство просвещения Российской Федерации и Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Детализацию обеспечивают Федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), устанавливающие обязательные требования к структуре основных образовательных программ, условиям реализации программ (кадровым, финансовым, материально-техническим) и результатам освоения основных образовательных программ. СанПиНы и федеральные нормы охраны труда формируют обязательные условия для безопасной образовательной среды.

На региональном и муниципальном уровнях конкретизируют федеральные предписания с учетом местных особенностей, но они не могут противоречить федеральному законодательству. Органы государственной власти субъектов РФ разрабатывают региональные образовательные программы и осуществляют лицензионный контроль. Муниципальные органы, как учредители большинства школ, закрепляют в уставах вопросы финансово-хозяйственной деятельности, управления имуществом и кадровой политики.

Локальный уровень представлен уставом образовательной организации и издаваемыми ею внутренними нормативными актами. Именно здесь реализуется принцип автономии образовательной организации (ст. 28 ФЗ «Об образовании в РФ»). ЛНА являются ядром внутришкольного регулирования. Их можно структурировать по основным сферам управления:

- Общеобразовательная организация: управление и организация деятельности; устав ОО; правила внутреннего трудового распорядка; структура и органы управления (положения о педагогическом совете, управляющем совете и др.).

- Образовательный процесс: основные образовательные программы (ООП); учебные планы и рабочие программы учебных предметов; режим занятий обучающихся; порядок текущего контроля и промежуточной аттестации.

- Взаимоотношения с участниками образовательного процесса: правила внутреннего распорядка обучающихся; положение о формах, периодичности и порядке текущего контроля успеваемости; положение об оказании платных образовательных услуг; порядок урегулирования споров с участниками образовательных отношений.

- Кадровые и хозяйственные вопросы: положение об оплате труда и стимулирующих выплатах; должностные инструкции работников; положение об обработке и защите персональных данных.

Эта многоуровневая система призвана обеспечить единство образовательного пространства России, сохраняя при этом возможности для вариативности и учета специфики отдельных образовательных организаций.

Согласно ст. 23 Закона об образовании, общеобразовательная организация является юридическим лицом (некоммерческой организацией) и обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, административной, финансово-хозяйственной деятельности, разработке и принятии локальных нормативных

актов. Эта автономия не абсолютна и реализуется в рамках компетенции, жестко очерченной законом.

Правосубъектность общеобразовательной организации раскрывается через анализ ее прав и обязанностей в различных правоотношениях:

1. Отношения с учредителем (публично-правовым собственником): строятся на основе принципа единства кадровой, финансово-хозяйственной и образовательной политики. Учредитель закрепляет имущество, утверждает устав, назначает руководителя, формирует и контролирует выполнение госзадания.

2. Образовательные отношения с обучающимися и их родителями (законными представителями): имеют смешанную природу. Возникают на основе договора об образовании (в т.ч. в заявительном порядке для муниципальных школ), который, однако, не является чисто гражданско-правовым, поскольку его содержание императивно определяется законом и ФГОС. Права и обязанности сторон детально регламентированы Законом об образовании (глава 4). Особую сложность представляют вопросы привлечения обучающихся к дисциплинарной ответственности, обеспечения безопасности и защиты персональных данных.

3. Трудовые отношения с педагогическими работниками: регулируются трудовым законодательством с особенностями, установленными гл. 5 Закона об образовании (специальный статус, аттестация, право на дополнительное профессиональное образование, академические свободы и ограничения). Важным элементом является необходимость учета мнения педагогической общественности через коллегиальные органы управления.

4. Гражданско-правовые и административные отношения с иными субъектами: отношения по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг; отношения, связанные с лицензионно-надзорной деятельностью (Рособрнадзор, Роспотребнадзор, пожарный надзор и др.).

Образовательная организация несёт ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесённых к её компетенции, за жизнь и здоровье обучающихся и работников организации.

За нарушение или незаконное ограничение права на образование, требований к организации и осуществлению образовательной деятельности организация и её должностные лица несут административную ответственность.

Общеобразовательные организации могут создаваться в форме государственных (федеральных или субъектов РФ), муниципальных или частных учреждений. Учредителем государственных и муниципальных школ выступает соответствующий публично-правовой субъект. Частные организации создаются физическими или юридическими лицами в соответствии с гражданским законодательством.

Любая образовательная деятельность подлежит обязательному лицензированию, за исключением отдельных случаев, прямо указанных в законе (например, индивидуальная педагогическая практика). Порядок лицензирования регламентируется Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 № 1490. Для получения лицензии организация должна подтвердить наличие безопасных условий обучения, соответствующих санитарным нормам, укомплектованных квалифицированными кадрами и необходимых материально-технических ресурсов.

Помимо лицензии, подтверждающей право на ведение образовательной деятельности, общеобразовательные организации проходят процедуру государственной аккредитации. Цель аккредитации – подтверждение соответствия качества образования ФГОС и право организации выдавать выпускникам документы об образовании государственного образца. Аккредитация носит заявительный характер и проводится в отношении каждого уровня образования - начального, основного, среднего общего.

Контроль за соблюдением законодательства и выполнением ФГОС осуществляет Рособрнадзор, который проводит плановые и внеплановые

проверки, анализирует результаты государственной итоговой аттестации (ОГЭ, ЕГЭ) и ведет федеральные реестры документов об образовании.

Управление общеобразовательной организацией строится на принципах единоначалия и коллегиальности. Единоличным исполнительным органом является руководитель (директор), который несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и административно-хозяйственной деятельностью.

Особое внимание в современной правовой парадигме уделяется открытости и демократизации управления. Закон обязывает образовательную организацию создавать органы управления, такие как:

- общее собрание (конференция) работников;
- педагогический совет;
- управляющий совет, в который могут входить представители родителей (законных представителей) обучающихся, педагогических работников, учредителя и самих обучающихся. Они имеют право знакомиться с содержанием образования, методами обучения, успеваемостью детей, защищать их права и законные интересы, участвовать в работе коллегиальных органов. Это способствует переходу от административно-командного стиля управления к государственно-общественному партнерству.

Важнейшим элементом информационной открытости является требование о размещении и регулярном обновлении информации на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет в соответствии с утвержденными правилами.

Финансирование государственных и муниципальных общеобразовательных организаций осуществляется на основе нормативов, определяемых субъектами РФ для каждого муниципалитета. Эти нормативы должны учитывать особенности реализации образовательных программ (например, для школ с углубленным изучением предметов, для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья).

Школы вправе оказывать платные образовательные услуги, не предусмотренные основной финансируемой учредителем программой. Порядок, условия предоставления и стоимость таких услуг регламентируются Постановлением Правительства РФ от 15.09.2020 г. № 1441. Между организацией и заказчиком (родителем) заключается письменный договор, четко определяющий характер услуги, сроки и размер оплаты.

Несмотря на детальную законодательную регламентацию, правоприменительная практика сталкивается с рядом системных проблем:

1. Перегруженность педагогов и администрации избыточной отчетностью и процедурами, что отвлекает ресурсы от непосредственной образовательной деятельности. Требуется правовая оптимизация контрольно-надзорных мероприятий и внедрение риск-ориентированного подхода.

2. Сложности в реализации инклюзивного образования из-за недостаточного финансирования, нехватки специально подготовленных кадров и адаптированных материалов.

3. Цифровая трансформация образования. Использование цифровых платформ, электронных журналов, дистанционных технологий порождает новые правовые вопросы: защита персональных данных несовершеннолетних, определение ответственности за кибербезопасность, регламентация дистанционного формата обучения. Требуется разработка специальных ЛНА, регулирующих цифровую образовательную среду.

4. Коллизии в защите прав и интересов различных участников образовательных отношений. Противоречия между правом педагога на профессиональную самостоятельность и правом родителя на ознакомление с методами обучения, между дисциплинарными правами школы и правами ребенка требуют более четких правовых процедур медиации и досудебного урегулирования споров.

5. Пробелы и противоречия между федеральным законодательством и подзаконными актами регионального уровня, что создает трудности в правоприменительной практике.

6. Проблема избыточной административной и контрольно-надзорной нагрузки, отвлекающей от основной образовательной деятельности.

Направления совершенствования регламентации:

- Унификация и типизация ЛНА на региональном уровне (рекомендательные модельные акты) для снижения бюрократической нагрузки на школы и минимизации правовых ошибок.

- Развитие публично-правового регулирования в сфере закупок для образовательных организаций, позволяющего более гибко и оперативно приобретать необходимые для образовательного процесса ресурсы.

- Закрепление на законодательном уровне четких критериев и индикаторов оценки качества образования, что позволит сделать процедуры контроля более объективными и прозрачными.

- Усиление роли правового воспитания и формирования профессионального правосознания не только у обучающихся, но и у административно-педагогического состава школ. Как отмечается в научной литературе, качество подготовки юридических кадров и их правосознание напрямую влияют на эффективность правового регулирования и авторитет права в обществе. Этот принцип в полной мере применим и к руководителям образования, которые ежедневно применяют нормы права в своей работе.

Таким образом, правовые основы деятельности общеобразовательных организаций в Российской Федерации представляют собой развитую, многослойную систему, сформированную вокруг Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Эта система охватывает все стороны жизни школы: от определения ее типа и процедуры создания до регулирования образовательного процесса, управления, финансов и отношений с обучающимися и их родителями.

Несмотря на детальную проработанность законодательства, его динамичное развитие в ответ на вызовы времени порождает новые задачи. К ним относятся необходимость снижения избыточной бюрократической нагрузки, обеспечение реальных условий для инклюзивного и цифрового

образования, а также гармонизация норм разных уровней. Дальнейшее совершенствование правового регулирования должно быть направлено на создание баланса между установлением необходимых стандартов качества и предоставлением школам достаточной автономии для гибкой и эффективной работы в интересах каждого ребенка.

### **Список источников и литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
3. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
4. Федеральные государственные образовательные стандарты начального, основного и среднего общего образования.
5. Постановление главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи».
6. Барабанова С. В. Правовое регулирование управления системой общего образования в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М. – 2022.
7. Волохова Е. Д. Законодательство об образовании: новеллы и проблемы применения // Журнал российского права. – 2022. – № 5.
8. Курлаева Е. И. Юридическое образование и формирование профессионального сознания юристов: дис. канд. юрид. наук. – М. – 2023. – 225 с.
9. Практика разработки и применения локальных нормативных актов в образовательной организации: методические рекомендации / Под ред. А. И. Вавилова. – М.: Национальное образование, 2023.

10. Образовательное право: учебник для вузов / Н. В. Путило, Н. С. Волкова, О. Н. Арефьева и др.; отв. ред. Н. В. Путило. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстиция, 2023.
11. Нечаев В. С. Образовательное право, как комплексная отрасль российского права: дис. ... д-ра юрид. наук. М. – 2021.
12. Шкатулла В. И. Образовательное право: Учебник для вузов. М. – 2021.