

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Система образования в Российской Федерации»

Студент

И.И. Подпорина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.А. Иванов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н.В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1 Понятие нормативно-правового регулирования в области образования в Российской Федерации..... | 6 |
| 1.1. Определение нормативно-правового регулирования в области образования..... | 6 |
| 1.2. Законодательное регулирование в области образования в Российской Федерации..... | 12 |
| 1.3. Регулирование в области образования посредством принятия подзаконных нормативно-правовых актов..... | 15 |
| Глава 2 Государственно-правовое регулирование в сфере образования Российской Федерации..... | 19 |
| 2.1 Структура системы образования в Российской Федерации..... | 19 |
| 2.2 Органы управления сферой образования..... | 28 |
| 2.3 Контрольно-надзорные органы в сфере осуществления образовательной деятельности..... | 56 |
| Глава 3 Проблемы управления образованием в Российской Федерации..... | 64 |
| 3.1. Юридическая ответственность в сфере образования..... | 64 |
| 3.2. Лицензирование образовательной деятельности, как метод управления...75 | |
| Заключение..... | 79 |
| Список используемой литературы..... | 83 |

ВВЕДЕНИЕ

Роль системы образования в развитии, воспитании и становлении личности современного человека является основополагающей. Образование - единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства. Также этот термин понимается как совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенного объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Право получать образование является социальным значимым благом, гарантированным Конституцией Российской Федерации. Государством гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также устанавливается, что основное общее образование является обязательным к получению каждым гражданином Российской Федерации. Образовательный процесс регулируется большим массивом нормативно-правовых актов и охраняется государством.

Регулирование общественных отношений в сфере образования осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, а так же на локальном уровне, путем принятия и издания нормативно-правовых актов.

Образование охватывает большой пласт общественных отношений, поэтому от государственных органов требуется высокий уровень подготовки и квалификации сотрудников, для решения неоднозначных проблем в сфере образования. Управление образованием должно представлять системный, циклический, неостанавливающийся процесс. Стоит отметить при этом, что процесс управления образовательной деятельностью включает в себя при необходимости привлечение виновных лиц к юридической ответственности.

Привлечение к юридической ответственности в сфере образования может обуславливать возникновение целого перечня проблем, в связи с многочисленными нормативно-правовыми актами в этой сфере и особенностями процедуры привлечения к юридической ответственности.

Президентом Российской Федерации и другими официальными лицами неоднократно в последние годы заявлялось, что вопросы образования чрезвычайно важны, это одно из важнейших направлений развития современного государства. Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования носят приоритетный характер. В связи с чем, актуальность данной темы неоспорима.

Проблемы развития системы современного образования неоднократно рассматривались в сочинениях учебного и монографического характера. Однако сложность этой темы, частые административные реформы системы управления образованием не позволяют наработать достаточную правоприменительную практику в этой сфере, в связи с чем важность изучения данной темы в рамках выпускной квалификационной работы является достаточно высокой.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в системе образования Российской Федерации в процессе ее функционирования.

Предметом исследования выступает государственное регулирование системы образования в Российской Федерации.

Целью работы является исследование системы образования в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнение следующих задач:

1. Изучить нормативно-правовые акты, регулирующие сферу образования;
2. Раскрыть структуру общего и профессионального образования;

3. Изучить органы управления в сфере образования, определить их статус и полномочия;
4. Изучить контрольно-надзорные органы в сфере образования, определить их статус и полномочия;
5. Проанализировать юридическую ответственность и выявить проблемы привлечения в ответственности в сфере образования;
6. Рассмотреть особенности лицензирования образовательной деятельностью как метода управления ей.

Методологическую основу исследования составили такие логические методы, как индукция, дедукция, анализ и синтез, а также технико-юридический метод, предусматривающий толкование норм права и правовое моделирование.

Для достижения поставленной цели исследования и изучения системы образования в Российской Федерации анализировались научные труды ученых-юристов, как теоретиков, так и специалистов в данной сфере. Были исследованы работы таких ученых, как Боброва Н.А., Борзилова Л. В., Купряшин Г.Л., Липинский Д.А., Матушанский Г.У., Минин А.Я., Хачатуров Р.Л. и другие. В ходе написания работы было проанализировано и изучено большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, к основным можно отнести: Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и другие.

Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1 Понятие нормативно-правового регулирования в области образования в Российской Федерации

1.1 Определение нормативно-правового регулирования в области образования

Любая значимая сфера общественных отношений должна быть обеспечена нормативно-правовым регулированием, в том числе и в области образования. Подобное регулирование подразумевает формирование системы нормативно правовых актов.

Норма образовательного права – это опосредованное и гарантируемое государственной волей властное общеобязательное и формально-определенное веление в виде установления или предписания (правила), выступающее исходным звеном права как социального регулятора отношений в области образования¹. Система внутригосударственного правового регулирования в области образования сформирована на трёх уровнях, соответствующих уровням власти: федеральном, региональном и муниципальном, каждый из которых занимается нормотворчеством.

Большое значение в регулировании отношений в области образования занимают международные источники. В Конституции РФ говорится, что «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»². Существует множество международных правовых актов в сфере образования, но для применения их на территории нашего государства, Российская Федерация должна их ратифицировать. Конституция гласит «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам

¹ Матушанский Г.У., Борзилова Л.В. Нормативно-правовые основы регулирования высшего образования России при вхождении в Болонский процесс // Образование и наука. 2010. № 8 (76). С. 85

² Конституции Российской Федерации // Российская газета. 25 декабря 1993. №237

и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией»³.

Нормы, регулирующие отношения в области образования и закрепляющие право на его получение, содержатся в целом ряде международных источников. Так, Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что «каждый человек имеет право на образование»⁴, а также, что «образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам... должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами, и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира».

Как указывается в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, образование является важной составляющей становления каждого индивидуума. «Образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и создание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами»⁵. Конвенция о правах ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г. закрепляет положение о праве ребенка на образование, рассматривает возможность получения ребенком разных уровней образования, гарантирует его бесплатность и доступность. Конвенция закрепляет также положения о развитии личности, раскрытии таланта, умственного и физического развития, гарантирует доступность информации об образовании, поощряет предоставление материалов для профессиональной подготовки и обязывает

³ Конституции Российской Федерации // Российская газета. 25 декабря 1993. N237

⁴ Всеобщая Декларация прав человека Ч.1 Ст.26 (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апреля.

⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР. 1976. N17. Ст.291

государств-участников создавать условия для многостороннего развития личности ребенка. Между Российской Федерацией и ЮНЕСКО существует Меморандум ООН по вопросам образования, науки и культуры от 25 июля 1993 г. № б/н «О взаимодействии Российской Федерации и Организации Объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)», в котором говорится об оказании содействия в разных областях развития системы образования в государстве. Относительно системы образования ЮНЕСКО стремится оказать содействие в разработке законодательства об образовании, методических указаний о внесении изменений в дошкольное образование, оказать помощь в интеграции Российской Федерации в международные проекты и много другое.

Помимо международных конвенций, к международно-правовым источникам относятся международные договоры, заключаемые нашим государством с отдельными странами. Российская Федерация заключает большое количество международных договоров. Данные международные договоры делятся на три основные группы:

- двусторонние соглашения о взаимном признании и эквивалентности академических квалификаций Российской Федерации и зарубежных стран;
- двусторонние соглашения о международном научно-техническом сотрудничестве, в которых затрагиваются вопросы образования;
- двусторонние соглашения о сотрудничестве в области образования.

Конституцией гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях⁶.

Государственные и муниципальные учреждения организуют приём обучающихся, а содержание образования определяется соответствующими программами. Образовательную деятельность могут осуществлять не только

⁶ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 25 декабря 1993. №237

перечисленные организации, но и частные учреждения, а также учреждения, созданные религиозными и общественными объединениями. Государства обязуются уважать свободу родителей и опекунов несовершеннолетних выбирать для своих детей не только учрежденные публичной властью учебные заведения, но и другие организации, отвечающие тому перечню требований к образованию, который может быть установлен или утвержден государством⁷. Получение общего образования является бесплатным, плата может взиматься только за оказание дополнительных платных образовательных услуг и только на основании заключенного договора.

Каждый вправе также на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии⁸.

Право на получение образования может реализовать каждый гражданин, выполнивший все условия подачи документов для поступления в учреждение высшего образования, и прошедший конкурс, позволяющий претендовать на обучение за счет бюджетных средств. Образовательную деятельность также могут осуществлять частные образовательные учреждения на основании договора об оказании платных образовательных услуг. И государственные и муниципальные образовательные учреждения и частные образовательные учреждения выдают дипломы государственного образца, но только если пройдут аккредитацию и лицензирование. В России общепризнано, что высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования.

Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., ч.3 ст.13 // Ведомости ВС СССР. 1976. №17. Ст.291

⁸ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 25 декабря 1993. №237

Для окончания получения основного общего образования необходимо прохождение государственной аттестации, после которой гражданин получает документ, подтверждающий его уровень образования. После получения основного общего образования гражданин имеет право продолжить обучение и получить среднее общее образование в школе или среднее профессиональное образование в колледже или техникуме.

Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами. Они обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка.

В статье 44 ФЗ «Об образовании в РФ» отмечено, что родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся обязаны:

- 1) обеспечить получение детьми общего образования;
- 2) соблюдать правила внутреннего распорядка организации, осуществляющей образовательную деятельность, правила проживания обучающихся в интернатах, требования локальных нормативных актов, которые устанавливают режим занятий обучающихся, порядок регламентации образовательных отношений между образовательной организацией и обучающимися;
- 3) уважать честь и достоинство обучающихся и работников организации, осуществляющей образовательную деятельность⁹.

За неисполнение своих обязанностей родители могут быть лишены родительских прав или подвергнуты другим мерам ответственности.

Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования¹⁰.

⁹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

¹⁰ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 25 декабря 1993. №237

Государственные образовательные стандарты законодательно закреплены, и утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Образовательные программы определяют содержание образования. Содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации права обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений, обеспечивать развитие способностей каждого человека, формирование и развитие его личности в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями. Содержание профессионального образования и профессионального обучения должно обеспечивать получение квалификации¹¹.

Каждому уровню образования соответствуют определенные образовательные программы. Они делятся на основные и дополнительные образовательные программы. Образовательные учреждения могут самостоятельно разрабатывать и утверждать образовательные программы, в соответствии с образовательными стандартами.

Законодательство закрепляет различные формы образования. Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом потребностей, возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися осуществляется в очной, очно-заочной или заочной форме.

Также в образовательном законодательстве закрепляется получение семейного образования и самообразования, с прохождением промежуточной и государственной итоговой аттестации в образовательных учреждениях.

¹¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации», ч.1 ст.12 // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

1.2 Законодательное регулирование в области образования в Российской Федерации

Фундаментальным законом, в соответствии с которым и выстраивается вся система нормативно-правовых актов в сфере образования, является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»¹², принятый 29 декабря 2012 г.

Этот закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.

Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на следующих принципах:

- 1) признание приоритетности образования;
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
- 4) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства;

¹² Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;

6) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;

10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования¹³.

¹³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации», ст.3 // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

Федеральный закон определяет систему образования, формы образования и формы получения образования, организации, осуществляющие обучение, права и обязанности обучающихся, родителей и педагогов, раскрывает правоотношения, складывающиеся в процессе обучения, а так же раскрывает каждый уровень образования и много другое.

Рассматриваемый закон хоть и является базовым, но не единственным источником, регулирующий общественные отношения в сфере образования. В соответствии с ним принимаются и иные законы, содержащие отдельные нормы о системе образования, к которым относятся такие как: ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»¹⁴, ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹⁵. Был принят специальный ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»¹⁶ для регулирования отношений в области образования в рамках этих учебных заведений и иные законы Российской Федерации.

Общие вопросы образования в соответствии с Конституцией РФ находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ, что означает, что субъекты РФ также имеют право издавать нормативно-правовые акты в области образования. ФЗ «Об образовании в РФ» регламентирует полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования, а также полномочия переданные органам государственной власти субъектов РФ.

Нормы, которые регулируют отношения в сфере образования, и приняты законом субъекта, должны соответствовать ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными данным

¹⁴ Федеральный закон «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» от 07.08.2000 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. №33. Ст.3348

¹⁵ Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №13. Ст.1475

¹⁶ Федеральный закон «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» от 10.11.2009 № 259-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. №46. Ст.5418

законом. В случае противоречия их норм применяются нормы федерального законодательства.

В Самарской области существует целый ряд законов субъекта в сфере образования, например, закон Самарской области «Об образовании в Самарской области»¹⁷, закон Самарской области «О губернских премиях и грантах в области науки, техники, культуры и искусства»¹⁸, закон Самарской области «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Самарской области»¹⁹ и многие другие.

Учитывая то, что многие нормы здесь не являются систематизированными и не представляют собой упорядоченную систему, кроме того многие нормы являются бланкетными и могут отсылать в иные нормативно-правовые акты, в том числе и в кодексы, их также следует считать источниками права, регулирующие отношения в сфере образования, например, Трудовой кодекс Российской Федерации (в частности, глава 52 ТК РФ «Особенности регулирования труда педагогических работников», Гражданский кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты.

1.3. Регулирование в области образования посредством принятия подзаконных нормативно-правовых актов

Массивный пласт в системе законодательства об образовании занимают подзаконные нормативно-правовые акты, в их число входят, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы и положения иных федеральных органов исполнительной власти.

Президент издает нормативные акты в сфере образования посредством реализации своих полномочий по определению основных направлений

¹⁷ Закон Самарской области от 22.12.2014 № 133-ГД «Об образовании в Самарской области» // Волжская коммуна. 2014. №339

¹⁸ Закон Самарской области от 05.02.2008 № 1-ГД «О губернских премиях и грантах в области науки, техники, культуры и искусства» // Волжская коммуна. 2008. №25

¹⁹ Закон Самарской области от 16 декабря 2013 года №109-ГД «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Самарской области» // Волжская коммуна. 2013. №416

государственной политики в сфере образования. В качестве примера можно привести указ Президента РФ «О денежном поощрении лучших учителей»²⁰, указ Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»²¹, указ Президента РФ «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования»²².

Правительство РФ также занимается подзаконным нормотворчеством в сфере образовательного законодательства. ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что порядок разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений устанавливается Правительством Российской Федерации²³, номенклатура должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций также утверждаются Правительством Российской Федерации²⁴.

Самую большую часть издаваемых нормативно-правовых актов принимают федеральные органы исполнительной власти. Министерство просвещения РФ и Министерство науки и высшего образования РФ являются центральными органами исполнительной власти, которые занимаются государственным управлением в области образования, хотя они и не являются единственными государственными органами в рассматриваемой сфере. К примеру, этими министерствами (еще до момента их разделения) были изданы такие приказы, как приказ «Об утверждении перечней направлений подготовки

²⁰ Указ Президента РФ от 28.01.2010 № 117 (ред. от 31.03.2016) «О денежном поощрении лучших учителей» // Собрание законодательства РФ. 2010. №5. Ст.501

²¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Российская газета. 2012. №5775

²² Указ Президента РФ от 09.09.2008 № 1332 (ред. от 05.08.2015) «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования» // Собрание законодательства РФ. 2008. №37 ст.4184

²³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации», ч.9 ст.11 // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

²⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации», ч.2 ст.46 // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

высшего профессионального образования»²⁵, Приказ «Об утверждении Перечня профессий начального профессионального образования»²⁶ и многие другие.

Федеральный закон «Об образовании в РФ» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»²⁷ закрепляют полномочия органов местного самоуправления в сфере образования. Органы местного самоуправления и должностные лица по вопросам местного значения принимают муниципальные нормативно-правовые акты, которые распространяются на всю территорию муниципального образования. Примерами могут выступать, Положение об управлении по делам молодежи департамента образования администрации г.о. Тольятти²⁸.

В ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» включена статья, посвященная также и локальным нормативно-правовым актам. В соответствии с этой нормой, образовательная организация принимает локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения, в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном ее уставом. Образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной

²⁵ Приказ от 17 сентября 2009 г. № 337 «Об утверждении перечней направлений подготовки высшего профессионального образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. №48

²⁶ Приказ Минобрнауки РФ от 28.09.2009 № 354 «Об утверждении Перечня профессий начального профессионального образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. №48

²⁷ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст.3822

²⁸ Положение об управлении по делам молодежи департамента образования администрации г.о. Тольятти от 27.02.2018 №65-ПК/3.2

организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся²⁹.

Локальные акты чаще всего становятся первыми официальными документами, с которыми непосредственно сталкиваются обучающиеся и родители, даже при поступлении и подачи документов в высшее учебное заведение. Примерами подобных локальных актов могут выступать, Положение о восстановлении обучающихся Тольяттинского государственного университета³⁰, Положение о выпускной квалификационной работе³¹, Положение о курсовой работе (курсовом проекте)³².

Можно прийти к выводу, о необычайной сложности системы образования, сложившейся в Российской Федерации в настоящее время, которая, в свою очередь, определяет сложность сложившейся здесь системы нормативно-правовых актов. Наряду с федеральным законодательством вопросы регулирования этой сферы рассматриваются также и подзаконными нормативно-правовыми актами, в том числе исходящими от специализированных органов, реализующих государственную политику в этой сфере – от Министерства просвещения РФ и Министерства науки и высшего образования РФ. Большое количество образовательных организаций, относящихся к разной подчиненности, дающих образование разного уровня и типа обуславливают необходимость существования в рамках данных организаций системы локальных нормативно-правовых актов, в которых учитывается их специфика.

²⁹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

³⁰ Положение о восстановлении обучающихся Тольяттинского государственного университета от 30.11.2017 №90

³¹ Положение о выпускной квалификационной работе от 21.12.2017 №94

³² Положение о курсовой работе (курсовом проекте) от 20.11.2017 №5858

Глава 2 Государственно-правовое регулирование в сфере образования Российской Федерации

2.1 Структура системы образования в Российской Федерации

Систему образования можно рассматривать с разных ракурсов: во-первых, как систему органов управления, контроля и надзора, а во-вторых, как систему государственных и коммерческих учреждений, реализующих образовательный процесс, в третьих, подобным образом можно обозначить различные и взаимосвязанные уровни образования, существующие в Российской Федерации.

Рассматривая систему образования с точки зрения уровней образования, целесообразно разделить их на две большие группы, к которым относятся общее и профессиональное образование.

Общее образование предполагает, как указано в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»:

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное общее образование;
- 3) основное общее образование;
- 4) среднее общее образование³³.

Как указывается в соответствующем со ст. 3 Приказа Минобрнауки, «дошкольное образование может быть получено в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также вне организаций - в форме семейного образования»³⁴.

Дошкольное образование гарантируется государством, как общедоступное и бесплатное в государственных и муниципальных учреждениях, плата может взиматься только за предоставление

³³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

³⁴ Приказ Министерства образования и науки РФ от 30 августа 2013 г. № 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования» // Российская газета. 2013. №232

дополнительных услуг, а также в негосударственных дошкольных образовательных организациях.

В настоящее время существует множество различных видов дошкольных учреждений, это детский сад; детский сад раннего возраста; детский сад общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по одному из направлений развития воспитанников, детский сад комбинированного вида и т.д. Родители могут сами выбрать вид детского сада, который будет заниматься ребенком, что даёт возможность уже с раннего возраста развивать ребёнка в желаемом направлении, а также учесть потребности, существующие у конкретного ребенка (например, в услугах логопеда).

В детских садах с детьми занимаются по различным дошкольным программам, которые должны подготовить ребенка к усвоению программы начального общего образования. Зачастую в дошкольные программы входят изучение цифр, букв, сложение букв в слоги, слоги в слова, слова в предложения, так же элементарные слова английского языка. «Освоение образовательных программ дошкольного образования не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации обучающихся»³⁵.

Школьное образование включает в себя начальное, основное общее и среднее общее. Оно может осуществляться в «средних школах», «лицеях», «гимназиях», «школах с углублённым изучением предметов». Общий срок обучения в школе составляет 11 лет.

Государство гарантирует общедоступность и бесплатность начального и основного общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Начальное, как и основное общее является обязательным. Начальное общее образование составляет 4 года обучения. Оно направлено на многостороннее развитие личности, присвоения ему

³⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации», ч.2 ст.64 // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

первоначальных навыков письма, арифметики, чтения, трудовой дисциплины, самоконтроля, обучение его самостоятельной гигиене и культуры поведения. Помимо всего этого проводится общеразвивающие занятия, такие как, музыка, хореография, искусство, для многогранного развития кругозора обучающихся. Организация образовательной деятельности основывается на образовательных программах. Учреждения имеют право корректировать или осуществлять образовательную деятельность на основе нескольких образовательных программ, в зависимости от интересов обучающихся и направленности на углубленное изучение тех или иных предметов. Начальное общее образование является обязательной ступенью школьного образования, без освоения основной образовательной программы начального общего образования, обучающийся не может перейти на высшую ступень школьного образования.

Основное общее образование составляет 5 лет обучения. Конституцией РФ в статье 43 гарантируется общедоступность и бесплатность основного общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. «Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их замещающие. Обеспечивают получение детьми основного общего образования»³⁶.

Основное общее образование направлено на становление и формирование личности обучающихся, присвоение им чувства к прекрасному, освоения ими в совершенстве родным языком, а также достижения хороших результатов в иностранном языке, умение правильно выражать свои мысли, свободно налаживать коммуникации с окружающими людьми, овладение основами наук. Процесс организации образовательной деятельности реализуется по образовательным программам, возможна их дифференциация с учетом образовательных потребностей и интересов обучающихся.

По окончании обучения, ученики сдают Основной государственный экзамен (ОГЭ). По результатам обучения ученики получают «Аттестат об

³⁶ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 25 декабря 1993. №237

основном общем образовании», с перечнем всех предметов и результатов по ним. Аттестат является основным документов подтверждающий уровень образования. На основании этого документа гражданин имеет право получить среднее общее образование и продолжить обучение в школе или получить среднее профессиональное образование и продолжить обучение колледже или техникуме.

Среднее общее образование является последней ступенью в общем образовании. Оно составляет два последних года обучения.

В ст. 66 ФЗ «Об образовании в РФ» отмечено, что «среднее общее образование направлено на дальнейшее становление и формирование личности обучающегося, развитие интереса к познанию и творческих способностей обучающегося, формирование навыков самостоятельной учебной деятельности на основе индивидуализации и профессиональной ориентации содержания среднего общего образования, подготовку обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному выбору, продолжению образования и началу профессиональной деятельности»³⁷. В этот период ученики готовятся к дальнейшему поступлению в вуз.

По завершению обучения ученики сдают Единый государственный экзамен (ЕГЭ). К сдаче обязательны: русский язык и математика (базовая), только при условии их сдачи выдается «Аттестат о среднем общем образовании». Все остальные предметы сдаются по выбору.

По успешным итогам сдачи экзаменов выпускники получают «Аттестат о среднем общем образовании», с перечнем изученных предметов и результатов по ним. Аттестат является документом подтверждающий уровень образования, на его основании гражданин имеет право получить среднее профессиональное и высшее образование.

Что касается профессионального образования, в Российской Федерации устанавливаются следующие его уровни:

³⁷ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

- 1) среднее профессиональное образование;
- 2) высшее образование - бакалавриат;
- 3) высшее образование - специалитет, магистратура;
- 4) высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

Как указано в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», «среднее профессиональное образование направлено на решение задач интеллектуального, культурного и профессионального развития человека и имеет целью подготовку квалифицированных рабочих или служащих и специалистов среднего звена по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, а также удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования»³⁸.

В соответствии с Конституцией «каждому гарантируется общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

Для поступления в средне профессиональное учреждение необходимо иметь образование не ниже основного общего или среднего общего.

Существует два вида средне специальных учебных заведений:

- техникум - среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базовой подготовки;

- колледж - среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базовой подготовки и программы среднего профессионального образования углубленной подготовки.

Среднее профессиональное образование может быть освоено в различных формах, очной, очно-заочной, заочной, в форме экстерната и в дистанционной форме.

³⁸ Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. N53(ч.1). ст.7598

Образовательные программы среднего профессионального образования включают в себя учебный план, рабочие программы учебных дисциплин (модулей) и другие материалы, обеспечивающие воспитание и качество подготовки студентов, а также программы учебной и производственной практики, календарный учебный график и методические материалы, обеспечивающие реализацию соответствующих образовательных технологий.

Сроки обучения в среднем профессиональном учебном заведении определены федеральными государственными образовательными стандартами. По сокращенным программам могут получить среднее профессиональное образование лица, имеющие начальное профессиональное и высшее образование.

Обучающиеся не имеющие среднего общего образования имеют право пройти государственную итоговую аттестацию бесплатно, при успешном прохождении которой получают «Аттестат о среднем общем образовании».

После освоения образовательной программы студенты проходят государственную итоговую аттестацию, а так же пишут и защищают диплом. Пройдя государственную итоговую аттестацию, студенты получают «Диплом о среднем профессиональном образовании», в котором указывают пройденные дисциплины и результаты по ним. Диплом является официальным документом, подтверждающий уровень образования.

«Высшее образование имеет целью обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научно-педагогической квалификации».

Как указывается в Конституции РФ, «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или

муниципальном учреждении»³⁹. На бюджетной основе можно получить только одно высшее образование соответствующего уровня.

Каждый уровень профессионального образования составляет определенный срок обучения. Так бакалавриат составляет 4 года, специалитет – 5 лет, магистратура – 2 года. На весь период обучения студентам предоставляется отсрочка от прохождения воинской обязанности, при условии, что они учатся на очной форме обучения.

Высшее образование предоставляется такими учебными заведениями, как: университет, институт, консерватория, академия. Образовательные учреждения могут быть как государственными, так и частными. Для осуществления образовательной деятельности любые учреждения должны получить лицензию на осуществление такой деятельности.

Высшее образование можно получить на очной, очно-заочной, заочной, дистанционной форме обучения. Также возможна форма экстерната, то есть в форме самостоятельного обучения с правом сдачи государственных экзаменов.

Каждый уровень высшего образования имеет свои программы обучения, которые должны соответствовать государственным стандартам.

К освоению программ бакалавриата или программ специалитета допускаются лица, имеющие среднее общее либо среднее профессиональное образование.

К освоению программ магистратуры допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня.

«К освоению программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки допускаются лица, имеющие образование не ниже высшего образования (специалитет или магистратура). К освоению программ ординатуры допускаются лица, имеющие высшее медицинское образование и (или) высшее фармацевтическое образование. К освоению программ

³⁹ Конституция Российской Федерации Ч.3 Ст.43 // Российская газета. 25 декабря 1993. №237

ассистентуры-стажировки допускаются лица, имеющие высшее образование в области искусств»⁴⁰.

Приём на обучение всех уровней образования ведется на конкурсной основе. Приём организует и осуществляет приёмная комиссия образовательного учреждения. На программы бакалавриата и специалитета приём может осуществляться на основе результатов ЕГЭ, если абитуриент окончил школу, если окончил колледж или техникум на основе, как ЕГЭ, так и вступительных испытаний, проводимых самостоятельно образовательной организацией. Результаты ЕГЭ действительны в течение четырех лет, после года сдачи экзаменов. Учреждение устанавливает минимальное количество баллов для поступления, которые не могут быть ниже минимального количества баллов установленных ЕГЭ. Образовательное учреждение также проводит вступительные испытания творческих направлений подготовки, результаты которых учитываются вместе с результатами ЕГЭ при проведении конкурса. При поступлении в рамках контрольных цифр учитываются индивидуальные достижения абитуриента, они позволяют набрать дополнительные баллы, которые помогут подняться в конкурсных списках. Приём на программы магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуры, а также ассистентуры-стажировки осуществляется на основе прохождения вступительных испытаний, проводимых самостоятельно образовательной организацией. При приёме на программы магистратуры учитываются индивидуальные достижения, в виде научных статей и публикаций.

При приёме на обучение в рамках контрольных цифр гражданам могут быть предоставлены особые права:

- прием без вступительных испытаний;
- прием в пределах установленной квоты при условии успешного прохождения вступительных испытаний;

⁴⁰ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации», ст.69 // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

- преимущественное право зачисления при условии успешного прохождения вступительных испытаний и при прочих равных условиях;

- прием на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных организаций высшего образования для обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Правом поступления без вступительных испытаний или в пределах установленной квоты граждане могут воспользоваться, но только при условии, что они подают по своему выбору заявление о приеме только в одно образовательное учреждение и на одно направление подготовки. Квота приема для получения высшего образования по программам бакалавриата и программам специалитета за счет бюджетных ассигнований составляет не менее десяти процентов от общего числа контрольных цифр приема граждан.

Оканчивая обучение, студенты проходят государственную итоговую аттестацию и защищают выпускную квалификационную работу. По итогам студенты получают документ о получении образования соответствующего уровня, называемый «диплом о высшем образовании», в котором указываются пройденные дисциплины и результаты по ним, а так же результаты курсовых работ и пройденная практика.

Как представляется, в настоящее время необходимо расширить перечень возможных учредителей образовательных организаций, предусмотренных в статье 22 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусмотрев возможность создания образовательных организаций совместно государством и частными субъектами (в смешанной форме). На наш взгляд, это позволит обществу и представителям бизнеса участвовать в создании образовательных организаций, представляющих для них интерес, вместе с тем, воспользоваться государственными ресурсами и возможностями при создании подобных организаций.

Кроме того, как представляется, существует некоторое противоречие между ч. 2 ст. 22 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в которой указывается, что «образовательная организация создается в форме,

установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций», а статья 32 этого же закона называется «Индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность». Таким образом, действующее образовательное законодательство, на наш взгляд, является несколько непоследовательным – разрешая индивидуальное предпринимательство в сфере образования, оно запрещает предпринимательство в данной сфере, осуществляемое посредством создания юридического лица. На наш взгляд, это создает необоснованную преграду для субъектов, которые планируют осуществление образовательной деятельности, направленной на систематическое получение прибыли, кроме того, оказание платных образовательных услуг со стороны коммерческого юридического лица можно сопроводить гарантиями защиты прав и интересов учащегося, которые не сможет обеспечить индивидуальный предприниматель в связи с ограниченностью его финансовых и прочих ресурсов. Разрешение создавать коммерческие организации в образовательной сфере откроет возможности кредитования и инвестирования в эту сферу, что, безусловно, повысит и общий уровень образовательной системы в государстве. В связи с указанным обстоятельством, необходимо изменить ч. 2 ст. 22 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусмотрев возможность участия в этой деятельности также и коммерческих юридических лиц.

2.2 Органы управления сферой образования

Процесс государственного развития сопровождается периодическими изменениями в аппарате государства, призванными способствовать его ответу на требования времени. В этом смысле аппарат государства не представляет из себя чего-то застывшего, его структура (общий каркас которой достаточно стабилен и зафиксирован в Конституции РФ) является достаточно изменчивой и уже неоднократно менялась в последние годы, что можно обусловить попытками повысить эффективность государственного управления и более

рационально распределить компетенцию между различными органами государства.

Как пишет Г.Л. Купряшин: «модернизация государственного управления связана с системными институциональными инновациями, в процессе осуществления которых органы государственного управления приобретают адаптационные, мобилизационно-распределительные способности, что позволяет обеспечить координацию и институциональную автономию, эффективность и подотчетность деятельности государственных органов власти и управления, институциональное изменение и преемственность»⁴¹.

15 мая 2018 года Президент Российской Федерации подписал Указ, в котором говорилось: «Преобразовать Министерство образования и науки Российской Федерации в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации»⁴². С этого момента началась реформа в области образования, а именно реформа федерального органа исполнительной власти Министерства образования и науки РФ и продлилась она до конца финансового года. Согласно Указу Министерство образования и науки прекращает свою деятельность и передает полномочия по реализации государственной политике и нормативно-правовому регулированию двум новообразованным ведомствам. Нормативно-правовые акты, изданные Минобрнауки, регулирующие общественные отношения в сфере образования продолжают действовать и не утрачивают юридическую силу.

Как можно заметить, переданные полномочия в зависимости от ведомства разделены по уровням образования, так Министерству просвещения Российской Федерации переданы «функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, среднего профессионального образования и

⁴¹ Купряшин Г.Л. Политико-административные институты модернизации государственного управления: Автореф. дисс. д-ра полит. наук. – М., 2013. – С. 21

⁴² Указ Президента РФ от 15.05.2018 N 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти», ч.2// Собрание законодательства РФ. 2018. №21. ст.2981

соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания»⁴³.

Министерству науки и высшего образования Российской Федерации переданы «функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров), в сфере социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, молодежной политики, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных

⁴³ Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2018. №21. ст.2981

центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности»⁴⁴.

Проведенную административную реформу, на наш взгляд, следует оценивать положительно, поскольку она позволила сузить сферу компетенции тех или иных должностных лиц в сфере управления образовательной деятельностью, что, на наш взгляд, должно повысить профессиональную компетентность соответствующих чиновников.

Руководство деятельностью двух новообразованных ведомств, так же как и преобразованным Минобрнауки, осуществляет Правительство Российской Федерации.

В соответствии с ФЗ «Об образовании в РФ», «управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер».

Государственное управление в сфере образования осуществляется на трёх уровнях власти, соответствующими федеральными органами, органами субъекта и муниципального образования. В своей деятельности нижестоящий орган не может противоречить и нарушать нормы вышестоящего органа. Федеральный орган исполнительной власти также осуществляет координацию деятельности органов субъектов и муниципальных образований.

«Управление системой образования включает в себя:

1) формирование системы взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования;

⁴⁴ Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти», ч.2// Собрание законодательства РФ. 2018. №21. ст.2981

2) осуществление стратегического планирования развития системы образования;

3) принятие и реализацию государственных программ Российской Федерации, федеральных и региональных программ, направленных на развитие системы образования;

4) проведение мониторинга в системе образования;

5) информационное и методическое обеспечение деятельности федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования;

6) государственную регламентацию образовательной деятельности;

7) независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию;

8) подготовку и повышение квалификации работников федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, руководителей и педагогических работников образовательных организаций»⁴⁵.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, осуществляющим управление в сфере образования, является Правительство Российской Федерации. Правительство РФ представляет собой коллегиальный орган исполнительной власти, поэтому все вопросы, относящиеся к его компетенции, решаются на общих заседаниях членов Правительства. По результатам своей деятельности высший исполнительный орган принимает решения и издает нормативно-правовые акты от своего имени.

⁴⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

Полномочия Правительства РФ распространяются на большое множество сфер общественной жизни, в том числе на сферу образования.

Как уже было замечено выше, центральными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими управление в сфере образования, являются Министерство просвещения и Министерство науки и высшего образования.

В постановлении Правительства РФ от 28.07.2018 №884 говорится, что «министерство просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания»⁴⁶.

В своей деятельности Министерство просвещения руководствуется как международными нормативно-правовыми актами и договорами, так и внутригосударственными законами и подзаконными нормативно-правовыми актами.

⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» ст.1 // Собрание законодательства РФ, 2018. № 32 (ч.II). ст.5343

Министерство осуществляет деятельность самостоятельно и во взаимодействии с другими федеральными органами государственной власти, органами субъектов и муниципального образования.

Министерство возглавляет Министр просвещения Российской Федерации (в настоящий момент это Васильева Ольга Юрьевна). Министр назначается на должность и освобождается от неё Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

«Министр просвещения Российской Федерации:

- распределяет обязанности между своими заместителями;
- утверждает положения о структурных подразделениях Министерства;
- в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников Министерства;
- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Министерстве;
- утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Министерства в пределах установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, бюджетную смету на его содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;
- представляет в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных организаций, находящихся в ведении Министерства;
- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов;
- представляет в установленном порядке работников Министерства, других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, Почетной грамотой Правительства Российской Федерации, к

поощрению в виде объявления им благодарности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

- утверждает уставы организаций, подведомственных Министерству, назначает (утверждает) в установленном порядке на должность и освобождает от должности руководителей подведомственных организаций, заключает, изменяет и расторгает с указанными руководителями трудовые договоры;

- учреждает в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, ведомственный знак отличия, дающий право на присвоение звания «Ветеран труда», и иные ведомственные награды и награждает ими работников Министерства, подведомственных организаций, а также других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, утверждает положения об этих знаке и наградах, а также их описания;

- издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Министерства - приказы и распоряжения ненормативного характера»⁴⁷.

Министр имеет четырех заместителей и одного статс-секретаря, которые освобождаются и назначаются на должность Председателем Правительства. Помимо этого, Министр имеет четырёх советников.

Структура Министерства представляет собой разделение на департаменты. У Министра и его заместителей в ведении находятся определенное количество департаментов, которые свою очередь делятся на отделы. Например, Министр просвещения руководит департаментом государственной службы и кадров. Департаменты являются структурными элементами Министерства, они делятся на три основные группы, в зависимости от вида осуществляемой деятельности:

1. «Образование, воспитание и защита прав детей:

- Департамент государственной политики в сфере общего образования

⁴⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» ст.9 // Собрание законодательства РФ, 2018. № 32 (ч.II). ст.5343

- Департамент государственной политики в сфере оценки качества общего образования

- Департамент государственной политики в сфере профессионального образования и опережающей подготовки кадров

- Департамент государственной политики в сфере воспитания, дополнительного образования и детского отдыха

- Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей

2. Проектная, правовая и международная деятельность:

- Правовой департамент

- Департамент международного сотрудничества и связей с общественностью

- Департамент развития педагогических кадров и контроля управления ресурсами

- Департамент стратегии, анализа, прогноза и проектной деятельности в сфере образования

3. Обеспечение деятельности:

- Департамент управления делами

- Департамент государственной службы и кадров

- Департамент финансов, экономики и организации бюджетного процесса

- Департамент управления имуществом, комплексом и конкурсных процедур»⁴⁸.

Деятельность каждого из департаментов регулируется Положением, утвержденным Министерством просвещения, в котором содержатся положения об определении департамента, его полномочия, компетенция, права, также определяет структуру департамента, организацию деятельности, какими нормативно-правовыми актами руководствуется.

⁴⁸ Министерство просвещения Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <https://edu.gov.ru/about/departments/> (дата обращения: 13.04.2019)

У Министерства просвещения в ведении находится большое количество подведомственных организаций, детских центров, научных учреждений, учебно-воспитательных учреждений, школы и т.д.

Министерство просвещения обладает обширным перечнем полномочий, так как принятие нормативно-правовых актов, форм, положений и перечней, занимается законодательной инициативой, организует и проводит мониторинг системы образования, координацию деятельности органов исполнительной власти, субъектов и муниципальных образований, и учреждений, выполняет функции государственного заказчика, осуществляет защиту сведений, составляющих тайну, организует и проводит педагогическую экспертизу и т.д.

«Министерство просвещения Российской Федерации является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации»⁴⁹. Министерство просвещения имеет право на геральдический знак - эмблему, флаг и вымпел.

Министерство находится в городе Москва, финансируется за счёт средств федерального бюджета.

Как указано в Постановлении Правительства РФ от 15.06.2018 №682, «министерство науки и высшего образования Российской Федерации (Минобрнауки России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной

⁴⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» ст.11 // Собрание законодательства РФ, 2018. № 32 (ч.II). ст.5343

собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров), в сфере социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, молодежной политики, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности»⁵⁰.

В своей деятельности Минобрнауки руководствуется Конституцией РФ, основными законами и подзаконными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, а также международными договорами, которые были ратифицированы на территории Российской Федерации. Минобрнауки осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы, через подведомственные организации, через общественные объединения, федеральным государственным бюджетным учреждением «Российская академия наук».

В настоящее время министром науки и высшего образования Российской Федерации является Котюков Михаил Михайлович, назначенный на должность

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682 (ред. от 16.03.2019) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» ст.1 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. ст. 3851

Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. В своей деятельности Министр несет персональную ответственность.

«Министр науки и высшего образования Российской Федерации:

- распределяет обязанности между своими заместителями;
- утверждает положения о структурных подразделениях Министерства и его территориальных органах;

- в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата Министерства и руководителей его территориальных органов;

- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в центральном аппарате Министерства и его территориальных органах;

- утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Министерства в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, бюджетную смету на его содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

- утверждает структуру, численность и фонд оплаты труда работников территориальных органов Министерства в пределах показателей, установленных Правительством Российской Федерации, а также бюджетную смету на обеспечение выполнения их функций в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период;

- представляет в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных организаций, находящихся в ведении Министерства;

- вносит в Правительство Российской Федерации предложения о предельной численности, фонде оплаты труда работников центрального

аппарата Министерства и его территориальных органов и предложения о размещении территориальных органов Министерства;

- принимает решения по вопросам создания, реорганизации и ликвидации территориальных органов Министерства в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников на основании схемы размещения территориальных органов;

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, другие документы;

- учреждает в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, ведомственный знак отличия, дающий право на присвоение звания «Ветеран труда», и иные ведомственные награды и награждает ими работников центрального аппарата Министерства, его территориальных органов и подведомственных организаций, а также других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, утверждает положения об этих знаке и наградах, а также их описания;

- применяет в установленном порядке дисциплинарные взыскания к работникам Министерства и руководителям его территориальных органов, а также к руководителям организаций, подведомственных Министерству;

- представляет в установленном порядке работников Министерства, его территориальных органов и подведомственных организаций, других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере ведения Министерства, к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, Почетной грамотой Правительства Российской Федерации, к поощрению в виде объявления им благодарности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также применяет иные виды поощрения;

- утверждает уставы организаций, подведомственных Министерству, назначает на должность и освобождает от должности в установленном порядке руководителей организаций, подведомственных Министерству, заключает и

расторгает с ними трудовые договоры, вносит изменения в указанные договоры, в том числе назначает (утверждает) в установленном порядке руководителей научных организаций, ранее находившихся в ведении Федерального агентства научных организаций;

- издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Министерства - приказы и распоряжения ненормативного характера»⁵¹.

У Министра есть семь заместителей и статс-секретарь, которые назначаются и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации.

Министерство структурировано по департаментам, которые в свою очередь включают отделы. Департаменты делятся по основным направлениям деятельности, например, департамент государственной научной, научно-технической и инновационной политики, административный департамент, департамент комплексных программ и проектов, департамент государственной политики в сфере образования и молодежной политики, департамент государственной службы и кадров и т.д.

16 апреля 2019 года создана Коллегия Министерства науки и высшего образования, которая является постояннодействующим совещательным органом при Министерстве. Целью ее деятельности является решение различных задач, поставленных перед Министерством для улучшения работы самого органа, его подведомственных учреждений, также принятие решений и пути их реализации на практике. Коллегия осуществляет свою деятельность в форме заседаний. Принятые решения на заседании Коллегии оформляются в протокол, которые передается председательствующему заседанием на подпись, после чего направляется членам Коллегии и в структурные подразделения Министерства, а также размещается на официальном сайте Министерства.

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682 (ред. от 16.03.2019) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. ст. 3851

Министерство науки и высшего образования обладает обширным перечнем полномочий в основном они связаны с принятием нормативно-правовых актов, перечней, порядков, положений. Минобрнауки осуществляет координацию мониторинга системы образования, присвоение ученых званий профессора и доцента, контроль за деятельностью территориальных органов Министерства, организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия и т.д. В своей деятельности Министерство имеет перечень прав: запрашивать и получать различные сведения; устанавливать именные стипендии, определять их размер; привлекать учёных и специалистов для проработки отдельных вопросов; создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы Министерства и т.д.

Министерство науки и высшего образования является юридическим лицом, место нахождения определяется городом Москва. Министерство имеет право на геральдический знак – эмблему, флаг и вымпел. Финансирование нужд Министерства науки и высшего образования осуществляется за счёт средств федерального бюджета.

«Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежию своих профессиональных возможностей»⁵².

В связи с изменениями, связанными с реорганизацией Министерства образования и науки Российской Федерации, Росмолодежь подконтрольна и подотчетна Правительству.

⁵² Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 409 (ред. от 14.11.2018) «О Федеральном агентстве по делам молодежи» ст. 1 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 22. ст. 2586

Агентство обладает обширным перечнем полномочий, все они так или иначе связаны с молодежной политикой и непосредственно касаются молодое поколение нашей страны. К полномочиям можно отнести: воспитание патриотических взглядов; оказание помощи в социализации детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; организация и проведение общественных мероприятий, направленных на формирование системы развития талантливой и инициативной молодежи; приобщение к толерантности и к здоровому образу жизни; воспитание в молодых людях активной гражданской позиции; разработка и реализация мер по профилактике беспризорности и правонарушений несовершеннолетних; поддержание молодежной инициативы, способствуя предпринимательству, раскрытие талантов, способствуя инновационному развитию страны и многое другое.

По общему правилу Агентство не вправе осуществлять контрольно-надзорные функции и заниматься нормотворчеством.

Возглавляет Агентство руководитель, назначаемый и освобождаемый от должности Правительством. Руководитель вправе иметь заместителей, которые назначаются и освобождаются от должности Правительством по представлению руководителя Агентства.

«Руководитель Федерального агентства по делам молодежи:

- распределяет обязанности между своими заместителями;
- представляет в Правительство Российской Федерации:
 - проект положения о Федеральном агентстве по делам молодежи;
 - предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников аппарата Агентства;
 - предложения о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей руководителя Агентства;
 - проект ежегодного плана работы и показатели деятельности Агентства, а также отчет об их исполнении;
 - предложения о создании, реорганизации и ликвидации подведомственных Агентству учреждений;

- утверждает положения о структурных подразделениях Агентства;
- представляет в установленном порядке работников Агентства и других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, к поощрению в виде объявления им благодарности Президента Российской Федерации, а также применяет иные виды поощрения;
- учреждает в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, ведомственный знак отличия, дающий право на присвоение звания «Ветеран труда», и иные ведомственные награды и награждает ими работников Агентства и подведомственных организаций и других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере, а также утверждает положение об этих знаке и наградах, их описание;
- в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата Агентства;
- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Агентстве;
- утверждает структуру и штатное расписание аппарата Агентства в пределах, установленных Правительством Российской Федерации численности и фонда оплаты труда работников, смету расходов на его содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;
- в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности руководителей подведомственных Агентству организаций;
- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

Министерства науки и высшего образования Российской Федерации издает приказы по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства»⁵³.

В структуру Агентства входят управления и отделы, подведомственные учреждения (Роспредприниматель, Роспатриотцентр, Роскультцентр) и региональные комитеты, например, в Министерстве образования и науки Самарской области, образован департамент по делам молодежи.

При Агентстве создан Общественный совет, который является совещательно-консультативным органом общественного контроля. Его решения носят рекомендательный характер. «Общественный совет призван обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности Росмолодежи, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью Росмолодежи»⁵⁴.

Общественный совет формируется на основе добровольного участия граждан, представителей общественных объединений, негосударственных некоммерческих организаций, с учетом представительства творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, социальных групп, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий Росмолодежи. Члены Общественного совета исполняют свои обязанности на общественных началах. По численному составу Общественный совет составляет 24 человека. По сроку полномочий состав Общественного совета составляет три года с момента проведения первого заседания нового состава. Основной формой деятельности совета являются очные заседания, на которых

⁵³ Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 409 (ред. от 14.11.2018) «О Федеральном агентстве по делам молодежи» ст. 10 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 22. ст. 2586

⁵⁴ Приказ Росмолодежи от 26.09.2018 № 260 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Федеральном агентстве по делам молодежи» (вместе с «Дополнительными (специфическими) требованиями к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Федеральном агентстве по делам молодежи и кандидатам в члены Общественного совета при Федеральном агентстве по делам молодежи») // Вестник образования России, 2019, № 2

принятые решения оформляются в протоколы. Существует перечень вопросов, заранее подготовленный, который является обязательным для рассмотрения на заседаниях совета. В структуру Общественного совета входят председатель Общественного совета, его заместитель и члены Общественного совета, ответственный секретарь. При принятии решений и голосовании все члены совета имеют равные права, и в своей работе обязаны соблюдать правила Кодекса этики члена Общественного совета.

Эффективность деятельности Общественного совета ежегодно оценивается Общественной палатой.

Федеральное агентство по делам молодежи является юридическим лицом, оно вправе иметь геральдический знак - эмблему, флаг и вымпел. Финансирование ведомства осуществляется за счёт средств федерального бюджета. Местом нахождения является город Москва.

Российская Федерация состоит из равноправных субъектов, которые при взаимоотношениях с органами федеральной власти равны между собой. На региональном уровне органы управления образованием представлены министерствами, департаментами и комитетами. В Самарской области таким органом является Министерство образования и науки Самарской области.

На региональном уровне органы управления образованием в зависимости от региона могут быть представлены в форме управлений, министерств, комитетов и т.д. Региональные органы управления занимаются преимущественно функциональным управлением образованием в пределах своего субъекта государства. Рассмотрим органы управления образованием в пределах Самарской области.

Как написано в ст. 26 Устава Самарской области, «органы государственной власти Самарской области гарантируют создание, сохранение и поддержку систем образования, науки, культуры, здравоохранения, социального обеспечения населения»⁵⁵. «В Самарской области гарантируется

⁵⁵ Закон Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 28.02.2019) «Устав Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. № 237 (25790)

соблюдение федеральных стандартов образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения». В проведении единой государственной политики в области образования участвует Правительство Самарской области.

«Министерство образования и науки Самарской области является органом исполнительной власти Самарской области, осуществляющим на территории Самарской области государственное управление в сфере образования и науки, молодежной политики, обеспечивающим реализацию конституционного права граждан на образование, поддержку на территории Самарской области различных форм образования и самообразования, а также осуществляющим взаимодействие с органами исполнительной власти по вопросам государственной молодежной политики в Самарской области»⁵⁶.

В своей деятельности помимо Конституции и Федеральных законов, оно руководствуется Уставом Самарской области, Законами субъекта, постановлениями и распоряжениями Губернатора и Правительства Самарской области.

Свою деятельность осуществляет непосредственно и во взаимодействии с иными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями, общественными организациями и объединениями. Министерство образования и науки Самарской области является юридическим лицом, имеет свою смету и баланс, финансирование осуществляется за счёт средств областного бюджета.

Во главе Минобрнауки Самарской области стоит министр, назначаемый и освобождаемый от должности Губернатором, на данный момент эту должность занимает Виктор Альбертович Акопян. Министр несёт персональную ответственность за результаты своей деятельности.

Как по этому поводу написано в Постановлении Правительства Самарской области от 20.06.2008 №238 «Об утверждении Положения о

⁵⁶ Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2008 №238 «Об утверждении Положения о министерстве образования и науки Самарской области» (с изменениями на 17 октября 2018 года) // Волжская коммуна. 2008. № 152(16195)

министерстве образования и науки Самарской области» в целях реализации полномочий Министерства Министр:

«1) руководит на принципах единоначалия деятельностью Министерства, без доверенности представляет Министерство в отношениях с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами;

2) распределяет обязанности между заместителями Министра и руководителями структурных подразделений Министерства;

3) подписывает приказы Министерства;

4) издает распоряжения, обязательные для исполнения гражданскими служащими и иными работниками Министерства, а также работниками подведомственных организаций;

5) дает поручения по вопросам работы Министерства, обязательные для государственных служащих и иных работников Министерства, а также подведомственных организаций;

6) представляет на утверждение Губернатору Самарской области предложения о предельной штатной численности и структуре Министерства;

7) утверждает положения о структурных подразделениях Министерства и штатное расписание Министерства;

8) назначает на должность и освобождает от должности гражданских служащих, работающих в Министерстве (за исключением заместителей Министра), а также заключает служебные контракты и дополнительные соглашения к служебным контрактам, в том числе с заместителями Министра, в установленном законодательством порядке принимает на работу, увольняет, заключает и расторгает трудовые договоры с иными работниками Министерства, устанавливает дополнительные выплаты к окладу денежного содержания, премии, предоставляет отпуска, направляет в командировки, применяет дисциплинарные взыскания, принимает решения о поощрении гражданских служащих и других работников, работающих в Министерстве, решает вопросы, связанные с прохождением государственной гражданской

службы Самарской области в Министерстве, обеспечивает проведение аттестации, дополнительное профессиональное образование гражданских служащих, работающих в Министерстве, возлагает обязанности Министра либо заместителей Министра на период их временного отсутствия в связи с временной нетрудоспособностью, пребыванием в отпуске или служебной командировке;

9) организует обеспечение безопасных условий и охраны труда государственных гражданских служащих и иных работников Министерства;

10) утверждает в порядке, установленном Законом Самарской области "О порядке управления и распоряжения собственностью Самарской области", уставы подведомственных организаций, заключает, изменяет и расторгает трудовые договоры с их руководителями;

11) утверждает положение о коллегии Министерства и ее состав;

12) утверждает планы финансово-хозяйственной деятельности находящихся в ведении Министерства государственных бюджетных учреждений Самарской области, а также бюджетную смету Министерства;

13) осуществляет расходы Министерства в пределах сметы Министерства;

14) осуществляет другие полномочия в соответствии с действующим законодательством»⁵⁷.

В структуру Минобрнауки Самарской области входят департаменты, управления и территориальные управления. В состав департаментов входят управления, а территориальных управлений входят отделы. В Министерстве существует семь департаментов, семь управлений и тринадцать территориальных управлений. Руководители департаментов являются заместителями Министра, которые назначаются и освобождаются от должности Губернатором Самарской области по представлению председателя

⁵⁷ Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2008 №238 «Об утверждении Положения о министерстве образования и науки Самарской области» (с изменениями на 17 октября 2018 года) // Волжская коммуна. 2008. № 152(16195)

Правительства Самарской области. Руководство территориальных управлений осуществляет руководитель этого управления, который назначается и освобождается от должности Министром образования и науки Самарской области.

К задачам Минобрнауки Самарской области можно отнести улучшение системы образовательных учреждений; развитие системы образования в соответствии с потребностями региона; повышение квалификации сотрудников образовательных учреждений; реализация конституционного права граждан на получение образования, государственная поддержка развития и обучения незащищенных категорий граждан (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями) и т.д.

Министерство обладает обширным перечнем полномочий, к которым можно отнести: «организацию предоставления общего образования в государственных образовательных организациях Самарской области; создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях Самарской области; организация предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования; организация предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях Самарской области; организация предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях Самарской области; организация предоставления на конкурсной основе высшего образования в государственных образовательных организациях высшего образования Самарской области»⁵⁸.

⁵⁸ Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2008 №238 «Об утверждении Положения о министерстве образования и науки Самарской области» (с изменениями на 17 октября 2018 года) // Волжская коммуна. 2008. № 152(16195)

При Министерстве образован постояннодействующий совещательный орган – Коллегия Министерства образования и науки Самарской области. К основным задачам и функциям Коллегии относятся: «реализация государственной политики в сфере образования и науки; выработка рекомендаций по проектам государственных решений по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства; анализ исполнения на территории Самарской области законодательства Российской Федерации об образовании, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области по вопросам образования и науки, нормативных правовых актов Министерства образования и науки Российской Федерации и Министерства, реализации федеральных и областных целевых программ развития образования; рассмотрение в установленном порядке представлений Министерства о награждении руководителей и педагогических работников системы образования и науки Самарской области, руководителей и работников министерств и ведомств, органов местного самоуправления, научных организаций, учреждений и предприятий государственными и отраслевыми наградами, другими видами поощрения за заслуги и достижения в области образования и науки, значительный вклад в развитие и совершенствование системы образования Самарской области; создание экспертных и рабочих групп из представителей органов государственной власти, ученых, специалистов образования для решения отдельных вопросов в сфере образования и науки; рассмотрение иных вопросов по решению министра образования и науки Самарской области»⁵⁹.

В состав Коллегии входят Председатель Коллегии, которым является Министр образования и науки Самарской области, его заместители, руководители структурных подразделений Министерства, представители

⁵⁹ Приказ министерства образования и науки Самарской области от 17.03.2010 № 40-од «Об утверждении Положения о коллегии министерства образования и науки Самарской области» (с изменениями на 17 октября 2018 года) // Волжская коммуна. 2008. № 152(16195)

органом местного самоуправления, территориальных органов управления Министерства, коллегиальных органов учреждений высшего и среднего профессионального образования, научных и общественных учреждений. Большой объем работы Коллегии выполняет ответственный секретарь. Основной формой работы являются заседания, на которых непосредственно обсуждаются важные вопросы, касающиеся регулирования сферой образования. По результатам заседаний оформляется итоговый документ по форме протокола. По решениям Коллегии могут издаваться распоряжения и приказы.

Еще одним постоянно действующим совещательным органом при Министерстве образования и науки Самарской области является Общественный совет.

Целью создания Общественного совета является сближение Минобрнауки Самарской области и общественных объединений и некоммерческих организаций, а также повышению гласности и открытости деятельности Министерства. Как говорится в Распоряжении министерства образования и науки Самарской области от 20.04.2016 г. №335-р « Положение об Общественном совете Самарской области»: «задачами Общественного совета являются: оптимизация взаимодействия министерства и гражданского общества, обеспечение участия граждан, общественных объединений и иных организаций в обсуждении и выработке решений по вопросам государственной политики и нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности министерства; содействие министерству в рассмотрении ключевых социально значимых вопросов в установленной сфере деятельности и выработке решений по ним, в том числе при определении приоритетов развития в области образования, науки и молодежной политики; выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью министерства; участие в информировании граждан о деятельности министерства, в том числе через средства массовой информации, и в

организации публичного обсуждения вопросов, касающихся деятельности министерства»⁶⁰.

Общественный совет формируется на добровольных началах и на добровольном участии его членов, по количеству участников составляет от десяти до двадцати человек. В состав Общественного совета входят работники сферы образования и науки, молодежной политики, члены общественных объединений. Состав совета обновляется каждый два года.

Основной формой деятельности совета являются заседания, по результатам которых оформляется протокол.

На муниципальном уровне органы управления образованием в зависимости от муниципального образования представлены в форме департаментов, управлений и отделов. Обычно такие органы занимаются управлением образовательными учреждениями общего образования, которые сосредоточены на территории муниципального образования.

В целях осуществления государственной политики в области образования органам местного самоуправления переданы полномочия по созданию, организации и планированию органов управления образованием в муниципальном образовании, определению структуры и полномочий этих органов. На территории муниципального образования может находиться большое количество образовательных учреждений различных уровней, профилей и форм собственности. Для полноценной реализации права на образование, его защиты и повышения уровня образования граждан, муниципальные органы управления сотрудничают с негосударственными и немунципальными образовательными учреждениями.

Как об этом говорится в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», «к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и

⁶⁰ Распоряжением министерства образования и науки Самарской области от 20.04.2016 г. №335-р «Положение об Общественном совете Самарской области» ст.5 // URL: https://educat.samregion.ru/m/structure/public_board/polozhenie_ob_obshchestvennom_sovete_po_obrazovaniyu/ (дата обращения: 22.03.2019)

городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами);

2) организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

3) создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

4) создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;

5) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;

6) учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа;

7) осуществление иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере образования.

В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в сфере образования, в том числе по закреплению образовательных организаций субъектов Российской Федерации за конкретными территориями, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя»⁶¹.

В частности, если в качестве примера рассмотреть городской округ Тольятти, можно отметить, что муниципальным органом управления образованием является Департамент образования Администрации городского округа Тольятти.

Первостепенной целью департамента является организация, предоставление и реализация общедоступного и бесплатного дошкольного образования, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования и организация отдыха детей во время каникул.

Департамент выполняет обширный перечень функций, которые в соответствии с Положением о нем разделены в зависимости от задачи, которую необходимо решить.

Возглавляет Департамент руководитель. По своей структуре Департамент состоит из управлений и отделов (в него входят, например, управление образования и занятости, общий отдел и т.д.).

К ведомственным органам управления образованием можно отнести подразделения этих органов, обычно они представлены в формах главного управления и отделов. Это органы ведомств, которые управляют подведомственными образовательными учреждениями, такими, например, как Академия управления МВД России.

⁶¹ Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

Можно отметить, таким образом, значительную специфику в управлении системой образования Российской Федерации, которая не свойственна больше ни одной сфере государственного управления. Достаточно классическим является то, что в управлении образованием участвуют как органы общей компетенции (например, Правительство РФ), так и органы специальной компетенции. Уникальным является то, что орган специальной компетенции – Министерство образования и науки был разделен на два профильных министерства (Министерство просвещения и Министерство науки и высшего образования). То, что сфера образования теперь регулируется целыми двумя профильными министерствами, безусловно, уже подчеркивает необычайную важность и сложность этих отношений. Кроме того, в регулировании данной сферы принимают участие и отдельные департаменты других федеральных министерств (в отношении подведомственных образовательных организаций, которые, таким образом, являются подотчетными сразу двум министерствам в связи с осуществлением одного и того же вида деятельности – образовательной). Такая практика тоже больше не имеет примеров в отношении других сфер управления в нашем государстве.

Значительную роль в системе управления образованием выполняют органы исполнительной власти субъекта Федерации. Можно отметить их активное взаимодействие с общественностью посредством формирования разнообразных экспертных и общественных советов по управлению в данной сфере. Третьим уровнем управления образованием являются муниципальные органы власти.

2.3 Контрольно-надзорные органы в сфере осуществления образовательной деятельности

Одним из основных факторов развития системы образования в России является контроль и надзор за организациями, осуществляющими образовательную деятельность. На сегодняшний день вопросы образования и

образовательной сферы, пресечение и профилактика нарушений законодательства в образовательной сфере, и проблема юридической ответственности являются одними из приоритетных в обществе и государстве. Поэтому необходимо совершенствовать контрольно-надзорные меры за деятельностью физических и юридических лиц для своевременного пресечения правонарушений в сфере образования.

Как считает А.Я. Минин, государственный контроль (надзор) может быть определен, как «деятельность уполномоченных органов власти, направленная на выявление и предупреждение нарушений требований, установленных федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок, принятия законных мер по пресечению выявленных нарушений и устранению последствий, а также деятельность уполномоченных органов власти по систематическому наблюдению за исполнением требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований»⁶².

Можно отметить, что приведенный автор, как и многие другие, не видит разницы между определениями государственного контроля и государственного надзора. Мы считаем, что такая разница все же есть, в противном случае законодателю бы не было необходимости указывать в тексте нормативно-правовых актов эти категории в качестве парных.

Как написано в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», «государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими

⁶² Минин А.Я. Наука, образование, культура // О методике прокурорского надзора и контроле в сфере образования. 2014. С.21

переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования»⁶³.

В данном случае, можно выделить различные определения, относящиеся к сфере государственного контроля (надзора) за образовательными учреждениями.

Так, под федеральным государственным контролем качества образования понимается «деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам мер».

Под федеральным государственным надзором в сфере образования понимается «деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством организации и проведения проверок органов и организаций, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований».

Одним из центральных специализированных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор в сфере образования, является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Как указано в Постановлении Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере

⁶³ Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. №53(ч.1). ст.7598

образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», «Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, функции по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, по предоставлению государственных услуг»⁶⁴.

В связи с реформой органов управления образованием, Рособрнадзор перешел в ведение Правительства Российской Федерации.

Контрольно-надзорный орган осуществляет свои полномочия самостоятельно, непосредственно и через подведомственные ему организации, а также во взаимодействии с другими органами государственной власти, органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, общественные объединения и организации. Однако Рособрнадзор не имеет территориальных органов в субъектах Российской Федерации, подведомственных органов и не является учредителем образовательных организаций.

В его ведении находятся: Федеральный институт педагогических измерений, Федеральный центр тестирования, Главэкспертцентр, Национальное аккредитационное агентство в сфере образования, научно-методический центр Министерства образования Российской Федерации по аттестации образовательных организаций, Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти субъектов, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования представлены в формах управлений, инспекций, отделов и служб.

⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (с изм. на 3 октября 2018 года) // Собрание законодательства РФ. 2018. №32 (ч.II). ст.5344

Рособрнадзор обладает широким перечнем полномочий: «контроль за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан; лицензирование образовательной деятельности организаций, в том числе контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности; государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, а также иностранных образовательных организаций, реализующих образовательные программы, соответствующие требованиям установленных в Российской Федерации федеральных государственных образовательных стандартов, и осуществляющих образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации; признание образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве; организация формирования и ведения государственной информационной системы государственного надзора в сфере образования; организация мониторинга системы образования в установленной сфере ведения»⁶⁵. Этот перечень не является исчерпывающим. Также к полномочиям Рособрнадзора относится принятие большого количества нормативно-правовых актов, таких как: административные регламенты, порядок аккредитации, требования к содержанию и формам отчетности, формы государственной итоговой аттестации, форма лицензии на осуществление образовательной деятельности и т.д.

Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки возглавляет руководитель, назначаемый и освобождаемый от должности Правительством. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Службу функций. Он имеет заместителей, которые назначаются и освобождаются от должности также Правительством РФ.

⁶⁵ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации (с изм. на 3 октября 2018 года) // Собрание законодательства РФ. 2018. №32 (ч.II). ст.5344

По структуре Служба подразделяется на управления (управление проектной деятельностью и информационных технологий, управление оценки качества образования и контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации), которые в свою очередь состоят из отделов. Финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки является юридическим лицом, вправе иметь эмблему, флаг, вымпел, находится в городе Москве.

Прокуратура Российской Федерации – это орган государственной власти, который не относится ни к одной из ветвей власти, и главной целью деятельности которой является надзор за соблюдением Конституции и других законов Российской Федерации на всей ее территории. Прокуратура не заменяет иные государственные органы надзора и контроля и не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность органов. Еще одним из основных направлений деятельности прокуратуры является проведение надзора за соблюдением законных прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, органами военного управления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Прокурорский надзор также затрагивает сферу образования, предметом надзора является соблюдение законодательства в этой области и соблюдение прав на образование. Как написано в Гражданско-процессуальном кодексе РФ, «прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не

распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования»⁶⁶.

Отчасти, к контрольным органам можно отнести Общественные советы, созданные при Министерствах. В приказе № 346 от 28 декабря 2019 года «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве просвещения Российской Федерации» содержится указание, что «целями деятельности Общественного совета являются осуществление общественного контроля за деятельностью Министерства, включая рассмотрение проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов, участие в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольной функции, ходе проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценке эффективности государственных закупок, рассмотрение ежегодных планов деятельности Министерства и отчета об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных законодательством Российской Федерации»⁶⁷.

Можно прийти к выводу, что контроль и надзор в сфере образования и науки представляет собой сложную и разнопорядковую деятельность. Наравне с органами общей компетенции, в частности, Прокуратуры РФ,

⁶⁶ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) ч.1 ст.45 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. ст. 4532

⁶⁷ Приказ № 346 от 28 декабря 2019 года «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве просвещения Российской Федерации и дополнительных (специфических) требований к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Министерстве просвещения Российской Федерации, и кандидатам в члены Общественного совета при Министерстве просвещения Российской Федерации» ст.2.1 // edu.gov.ru. 2018. № 346.

контрольные и надзорные мероприятия осуществляются специальными органами, важнейшее место из которых занимает Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, структура которой довольно сложна, что обусловлено сложностью образовательных правоотношений, сложившихся в нашем государстве, контролировать которые она призвана.

Глава 3 Проблемы управления образованием в Российской Федерации

3.1. Юридическая ответственность в сфере образования

Образование связано со всеми сферами общественной жизни и представляет собой сложный изменяющийся механизм, занимающий важное место в системе ценностей современного человека. Нарушения законодательства в сфере образования, прежде всего, ущемляют права человека и гражданина, так как право на образование является конституционным правом. Именно поэтому выявление и устранение фактов нарушения прав, свобод и охраняемых законом интересов учащихся, педагогов и самих образовательных организаций является приоритетным направлением государственной политики⁶⁸ в образовательной сфере.

Один из важнейших элементов механизма правового регулирования, является юридическая ответственность, в том числе и в сфере образовательных отношений.

Четкое определение термина «юридическая ответственность» дать очень сложно, потому что данное понятие по содержанию является емким, многогранным и рассматривается разными авторами с различных сторон.

Так, такой известный теоретик права, как В.Д. Перевалов понимает юридическую ответственность следующим образом: «Юридическая ответственность — применение к правонарушителю мер государственного принуждения, выражающихся для него в лишениях, предусмотренных санкцией юридических норм»⁶⁹.

А.Е. Крестьянников пишет, что можно дать следующее понятие этому явлению: «предусмотренные нормами права применение к правонарушителю

⁶⁸ Курлевский И.В., Пальчикова М.В. Проблемы административной ответственности в сфере образования // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 16

⁶⁹ Перевалов В.Д. Теория государства и права: Учебник для бакалавров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С. 314

мер правового принуждения и отрицательная оценка государством правонарушения и правонарушителя»⁷⁰.

Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский дают следующее определение: «Юридическая ответственность – это нормативная, гарантированная и обеспеченная государственным принуждением, убеждением или поощрением юридическая обязанность по соблюдению и исполнению требований норм права, реализующаяся в правомерном поведении субъектов, одобряемом или поощряемом государством, а в случае ее нарушения – обязанность правонарушителя претерпеть осуждение, ограничение прав имущественного или личного неимущественного характера и ее реализация»⁷¹.

Основаниями для привлечения к юридической ответственности являются совершенные правонарушения, состав которых предусмотрен различными отраслями права.

Как говорится в законодательстве об образовании, «образовательная организация несет ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации. За нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и ее должностные лица несут административную

⁷⁰ Крестьянников А. Е. Понятие юридической ответственности // Молодой ученый. 2018. № 23. С. 100

⁷¹ Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: Монография. СПб.: Юридический центр Пресс. 2007. С. 354

ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»⁷².

Так, в образовательной сфере государственного управления субъекты, совершившие правонарушения, могут привлекаться к дисциплинарной, гражданско-правовой, материальной, административной, уголовно правовой ответственности.

Дисциплинарная ответственность наиболее распространена и разнообразна в сфере образовательных правоотношений.

Дисциплинарные проступки, совершаемые обучающимися, связаны, прежде всего, с нарушением внутреннего распорядка образовательного учреждения, правил проживания в общежитии положений устава и иных нормативно правовых актов учреждения. К таким проступкам можно отнести:

- опоздание на занятия;
- появление на территории в одежде и обуви ненадлежащего вида;
- курение на территории образовательной организации;
- распитие на территории образовательного учреждения алкогольсодержащих напитков;
- принос на территорию образовательной организации, употребление или распространение наркотических и токсичных веществ;
- принос на территорию образовательной организации, использование или продажа холодного, огнестрельного и газового оружия, а также газовых баллончиков;
- нарушение дисциплины в процессе проведения лекционных, семинарских и иных учебных занятий;
- порча имущества и оборудования, причинение ущерба учебно-материальной базе и т.д.

За совершение обучающимся дисциплинарного проступка, могут быть применены такие меры дисциплинарного взыскания, как: замечание, выговор и

⁷² Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2012, № 53 (часть I), ст. 7598

отчисление из образовательной организации. При применении дисциплинарного взыскания должны учитываться степень тяжести совершенного проступка, условия и обстоятельства, при которых был совершен проступок, вред, причиненный им и характеристика лица, его совершившего.

Так, «Воронежский областной суд в апелляционном производстве рассмотрел дело об отчислении студента академии. Студент приказом медицинской академии был отчислен по состоянию здоровья. Суд приходит к следующему: образовательные отношения могут прекратиться в связи с отчислением по двум основаниям, в связи с получением образования и досрочно, по основаниям установленным Федеральным законом «Об образовании Российской Федерации». Перечень досрочного прекращения образовательных отношений является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Образовательные учреждения имеют право принимать локальные нормативные акты, в том числе по вопросам зачисления, перевода и отчисления студентов»⁷³.

Как указывается в законодательстве об образовании, «меры дисциплинарного взыскания не применяются к обучающимся по образовательным программам дошкольного, начального общего образования, а также к обучающимся с ограниченными возможностями здоровья (с задержкой психического развития и различными формами умственной отсталости)».⁷⁴ Также меры дисциплинарного взыскания не могут быть применены к обучающемуся, если он болеет, находится на каникулах, в академическом отпуске, в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком.

Дисциплинарная ответственность педагогических работников в образовательных учреждениях регулируется Трудовым кодексом Российской Федерации.

⁷³ Апелляционное определение Воронежского областного суда от 09.10.2014 по делу № 33-5431 // СПС «Консультант Плюс»

⁷⁴ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2012, № 53 (часть I), ст. 7598

Дисциплинарная ответственность наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей. К числу обязанностей педагогического работника в данном случае относятся:

- добросовестно исполнять свои трудовые обязанности;
- соблюдать правила внутреннего трудового распорядка;
- соблюдать трудовую дисциплину;
- выполнять установленные нормы труда;
- соблюдать требования по охране труда и обеспечению безопасности труда;
- бережно относиться к имуществу образовательной организации;
- незамедлительно сообщить работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества⁷⁵.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» говорит об ответственности педагогических работников за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей, но сам не устанавливает ответственность, а отсылает к другим нормативно-правовым актам. Помимо общих положений о правах, обязанностях и ответственности работников, Трудовым кодексом предусмотрена отдельная глава посвященная особенностям регулирования труда педагогических работников.

Помимо общих оснований для прекращения трудового договора дополнительными основаниями выступают:

- повторное в течение одного года грубое нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- применение, в том числе однократное, методов воспитания, связанных с физическим и (или) психическим насилием над личностью обучающегося, воспитанника;

⁷⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 1 (часть I), ст. 3

- достижение предельного возраста для замещения соответствующей должности.

За совершение дисциплинарного проступка, могут быть применены меры дисциплинарного взыскания: замечание, выговор, увольнение. Не допускается применение дисциплинарных взысканий, которые не предусмотрены уставами и положениями о дисциплине. При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

В случае если работник, в том числе педагогический работник не согласен с применением в его отношении дисциплинарного взыскания, он имеет право обжаловать его в трудовую инспекцию или в суд.

Так, решением № 2-1655/2015 2-1655/2015~9-1384/2015 9-1384/2015 от 6 августа 2015 г. по делу № 2-1655/2015 Левобережного районного суда г. Воронежа было рассмотрено дело о признании увольнения незаконным и восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула. В отношении педагога была применена мера дисциплинарного взыскания в виде увольнения по основаниям п. 2 ст. 336 ТК РФ «применение, в том числе однократное, методов воспитания, связанных с физическим и (или) психическим насилием над личностью обучающегося, воспитанника». Было установлено, что истец работала в должности заместителя директора по воспитательной работе в МБОУ СОШ №30. Заведено уголовное дело по факту доведения до самоубийства малолетней П. сотрудниками МБОУ СОШ №30. Однако фактов применения истцом Л. физического или психического насилия над личностью обучающего не было обнаружено⁷⁶.

Гражданско-правовая ответственность может наступать за нарушение положений договора об оказании платных образовательных услуг и за нарушение положений Гражданского кодекса Российской Федерации.

⁷⁶ Решение Левобережного районного суда г. Воронежа № 2-1655/2015 2-1655/2015~9-1384/2015 9-1384/2015 от 06.08.2015 г. по делу № 2-1655/2015 // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 02.05.2019)

К гражданско-правовой ответственности могут быть привлечены как физические, так и юридические лица, а значит и образовательная организация, как указывается в ГК РФ, «Обязательства возникают из договоров и других сделок, вследствие причинения вреда, неосновательного обогащения, а также из иных оснований»⁷⁷. Привлечение к ответственности за нарушение обязательств зависит от сущности нарушенного обязательства, лица, интересы которого пострадали, характера нарушения и других обстоятельств. В ГК РФ Глава 25 посвящена ответственности за нарушение обязательств. Неисполнение и ненадлежащее исполнение образовательной услуги, может выступать основанием для привлечения к гражданско-правовой ответственности.

Гражданским кодексом предусмотрены следующие основные виды гражданской ответственности:

- возмещение убытков;
- взыскание неустойки;
- уплата процентов на сумму денежных средств, полученных вследствие их неправомерного удержания, уклонения от их возврата, иной просрочки в их уплате либо неосновательного получения или сбережения за счет другого лица;
- исполнение обязательства за счет должника.

В ГК РФ выделена отдельная пятьдесят девятая глава, посвященная обязательствам вследствие причинения вреда, в которой содержатся положения об ответственности юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником, ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. Гражданско-правовая ответственность не носит договорный характер, а наступает при нарушении норм гражданского права.

Материальная ответственность – это обязанность стороны трудового договора возместить ущерб, причиненный ею другой стороне этого договора, совершив виновное противоправное деяние.

⁷⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ, 1994, № 32, ст. 3301

В Трудовом кодексе привлечение к материальной ответственности регулируется разделом XI. К материальной ответственности могут быть привлечены как работодатель, так и работник. Законодательством не оговорена специфическая материальная ответственность педагогических работников, поэтому на них распространяются общие нормы. Как правило, материальная ответственность выражена в денежной компенсации.

К административной ответственности могут быть привлечены физические должностные и юридические лица. Ответственность устанавливается в соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и актах об административных правонарушениях субъектов Федерации.

КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, за нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса. Необходимо отметить, что штрафные санкции за нарушение данных норм весьма внушительны, что зачастую останавливает образовательные организации от нарушения данных норм.

К мерам административного характера, применяемым в отношении образовательных организаций, можно отнести:

- приостановление лицензии;
- аннулирование лицензии;
- приостановление действия государственной аккредитации полностью или в части;
- лишение государственной аккредитации.

КоАП РФ предусматривает административную ответственность за «умышленное искажение результатов государственной итоговой аттестации и предусмотренных законодательством об образовании олимпиад школьников, а равно нарушение установленного законодательством об образовании порядка

проведения государственной итоговой аттестации»⁷⁸. Одной из масштабных государственных итоговых аттестаций является проведение ЕГЭ. Штрафные санкции и фактически осуществляемый контроль в сфере итоговых аттестаций чрезмерно высок и законодательно не обоснован. Учителя, как организаторы несут личную ответственность за нарушение порядка проведения ЕГЭ и ответственность за нарушения совершенные учениками, так как не смогли предотвратить эти нарушения. И организаторы и учителя несут ответственность за то, что их обязали учувствовать в процессе, что в соответствии с общими принципами законодательства Российской Федерации возможно только по решению суда. Санкция за данное нарушение административной нормы также высока и на наш взгляд несоразмерна совершенному правонарушению.

Уголовная ответственность – это вид юридической ответственности, которая наступает за совершение общественно опасного, противоправного, виновного деяния, содержащего в себе признаки состава преступления. К уголовной ответственности может быть привлечено только физическое лицо, в образовательной сфере деятельности зачастую это педагогический работник.

Уголовный кодекс предусматривает ответственность за «неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, а равно педагогическим работником или другим работником образовательной организации, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, либо иной организации, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним»⁷⁹.

К уголовным правонарушениям в соответствии с УК РФ можно отнести незаконную организацию образовательного учреждения, кражи учащимися

⁷⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 1 (часть I), ст. 1

⁷⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 1996, № 25, ст. 2954

имущества образовательного учреждения, оскорбления в грубой форме, а также взяточничество со стороны педагогических работников.

В сфере образовательных отношений встречается такое понятие как конфликт интересов. «Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)»⁸⁰.

«Организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов».

Так, Боброва Н.А. в своей статье «Борьба с коррупцией в ВУЗах», говорит об увеличении коррупциогенных случаев, например, таких как оформление на работу преподавателей-совместителей, которые фактически не работают на оформленных должностях, либо работают в значительно меньшем объеме. Такую категорию лиц она называет «подснежники». «Потребность в

⁸⁰ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ, 2008, № 52 (часть I), ст. 6228

«подснежниках» первоначально возникла в государственных вузах как раз по причине их бедности, а именно после краха советской власти диссертационные советы лишились такой статьи расходов, как оплата командировочных расходов членам диссертационных советов, а ездить в другой город на заседания диссовета бесплатно, за свой счёт может далеко не каждый даже самый бескорыстный ученый. Председатели диссертационных советов начали «хитрить», оформляя на своих кафедрах в качестве профессоров-совместителей членов диссовета. Последние по мере возможности немного и преподают: прочтут одну-две лекции по совместительству, дистанционно руководят несколькими дипломными работами и тому подобное. Затем заведующие кафедрами начали «хитрить» с учебной нагрузкой и в других случаях: ради дутых рейтингов кафедры, когда «дистанционный профессор» только числится, ничего не делая, или ради получения ученых званий доцента и профессора государственным и муниципальным служащим. Между заведующими кафедрами начинается своеобразный обмен «подснежниками», дабы не бросались в глаза родственные и служебные связи. Так начинается этап взаимоамнистирования того коррупционного фактора, когда даже руководство вузов не наказывает соответствующих заведующих кафедрами, виновных в этом коррупционном зле, но и оправдывает их и всячески покрывает»⁸¹.

Можно прийти к выводу, что в связи со сложностью системы управления образовательной деятельностью, в этой сфере имеют место все виды юридической ответственности, выделяемые на практике, которые обеспечивают надлежащее обеспечение деятельности механизма правового регулирования в сфере образования.

⁸¹ Боброва Н.А. Борьба с коррупцией в ВУЗах // Евразийский юридический журнал. 2017. № 11 (114). С. 310

3.2 Лицензирование образовательной деятельности, как метод управления

В соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» образовательная деятельность, подлежит обязательному лицензированию⁸².

Необходимо разграничивать понятия лицензии и лицензирования.

В связи с нормативным определением этого понятия, «лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности, которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа».

В свою очередь, «лицензирование это деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования»⁸³. Нужно заострить внимание на том, что лицензированию подлежит не образовательная организация, а образовательная деятельность, осуществляемая этой организацией.

Соискателями лицензии на осуществление образовательной деятельности являются образовательные организации, организации, осуществляющие

⁸² Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 2011, № 19, ст. 2716

⁸³ Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 2011, № 19, ст. 2716

обучение, а также индивидуальные предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно⁸⁴. Исключение составляют частные образовательные организации, находящиеся на территории инновационного центра «Сколково».

Лицензирование образовательной деятельности осуществляется лицензирующим органом:

- Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки;
- органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования.

В отличие от других видов деятельности, лицензия в образовании включает в себя приложение, которое является неотъемлемой его частью. В приложении содержатся сведения о видах образования, об уровнях образования, для профессионального образования также сведения о профессиях, специальностях, направлениях подготовки и присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки квалификации и т.д., которые вправе осуществлять получатель лицензии.

К лицензионным требованиям, предъявляемым к соискателю лицензии можно отнести: наличие разработанных образовательных программ; наличие материально-технического обеспечения; оборудование помещений; наличие на праве собственности помещений, сооружений, зданий, необходимых для осуществления образовательной деятельности и т.д. Исчерпывающий перечень закреплен в Положении о лицензировании образовательной деятельности.

Для получения лицензии в лицензирующий орган подается заявление в установленной форме, необходимый перечень копий документов, который закреплен в Положении о лицензировании образовательной деятельности и опись этих документов. Также Положением о лицензировании образовательной

⁸⁴ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2012, № 53 (часть I), ст. 7598

деятельности устанавливается исчерпывающий перечень лицензируемых образовательных услуг⁸⁵.

Лицензирование образовательной деятельности обладает рядом особенностей, которые отличают ее от других видов лицензируемой деятельности. К ним можно отнести дополнительные случаи для переоформления лицензии:

1) реорганизация юридического лица в форме присоединения при наличии лицензии у присоединяемого юридического лица;

2) реорганизация юридического лица в форме их слияния при наличии лицензии у одного реорганизованного юридического лица или лицензий у нескольких реорганизованных юридических лиц⁸⁶.

При реорганизации юридического лица в форме присоединения, переоформление лицензий осуществляется на основании уже существующих лицензий юридических лиц.

При реорганизации юридических лиц в форме выделения или разделения, организации выдается временная лицензия на один год, что является еще одной особенностью для лицензирования образовательной деятельности.

Помимо закрепленных законодательством случаев, лицензирующий орган имеет право вернуть заявления и прилагаемые к нему документы с мотивированным обоснованием причин возврата, в соответствие со следующими основаниями:

- лицензирование не отнесено к компетенции лицензируемого органа;
- для лицензирования заявлена образовательная деятельность по образовательным программам, которые соискатель лицензии или лицензиат не вправе реализовывать;

⁸⁵ Постановление Правительства РФ «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности») от 28.10.2013 № 966 (ред. от 29.11.2018) // Собрание законодательства РФ, 2013, № 44, ст. 5764

⁸⁶ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2012, № 53 (часть I), ст. 7598

- наличие у лицензиата неисполненного предписания Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки или структурных подразделений службы в субъектах.

Государство ставит задачу по защите прав граждан на образование. Лицензирование, как метод управления, является одним из действенных методов по защите прав на образование на сегодняшний день.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Система образования в Российской Федерации это важный социальный институт, который имеет внутреннюю организационную структуру и взаимодействует с другими социально-значимыми институтами. Конституция гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также возможность получения на конкурсной основе бесплатное высшее образование.

Сфера образования регулируется большим количеством нормативно-правовых актов. Регулирование осуществляется, как международными актами, так и национальным законодательством. Вторым по значимости в системе источников, регулирующих сферу образования, после Конституции РФ, является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». Указанный закон закрепляет положения об основных принципах государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования; структуре системы образования; лицах, осуществляющих образовательную деятельность и многое другое. Массивный пласт, в регулировании общественных отношений в сфере образования, занимают локальные нормативно-правовые акты. Зачастую, они регулируют наиболее специальные вопросы управления сферой образования.

Структуру системы образования можно разделить на две большие группы: общее образование и профессиональное.

К общему образованию относятся:

- дошкольное образование;
- начальное общее образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование.

К профессиональному образованию относится:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование - бакалавриат;

- высшее образование - специалитет, магистратура;
- высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

С иной точки зрения структуру системы образования составляют органы государственного управления этой сферой и контрольно-надзорные органы, которые необходимо также рассматривать по уровням государственной власти. На федеральном уровне к органам управления в образовании относятся Министерство просвещения, Министерство науки и высшего образования, Федеральное агентство по делам молодежи. На региональном уровне органы управления образованием в зависимости от региона могут быть представлены в форме управлений, министерств, комитетов и т.д. На примере Самарской области, было рассмотрено Министерство образования и науки Самарской области. На муниципальном уровне органы управления образованием в зависимости от муниципального образования представлены в форме департаментов, управлений и отделов. Обычно такие органы занимаются управлением образовательными учреждениями общего образования, которые сосредоточены на территории муниципального образования. На примере городского округа образования был рассмотрен Департамент образования администрации г. о. Тольятти. К контрольно-надзорным органам отнесены Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, прокуратура и отчасти Общественные советы при Министерствах. В работе рассматриваются структура, статус и полномочия органов управления и контрольно-надзорных органов в сфере образования.

Как представляется, в настоящее время необходимо расширить перечень возможных учредителей образовательных организаций, предусмотренных в статье 22 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусмотрев возможность создания образовательных организаций совместно государством и частными субъектами (в смешанной форме). На наш взгляд, это позволит обществу и представителям бизнеса участвовать в создании образовательных организаций, представляющих для них интерес, вместе с тем, воспользоваться

государственными ресурсами и возможностями при создании подобных организаций.

Кроме того, как представляется, существует некоторое противоречие между ч. 2 ст. 22 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в которой указывается, что «образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций», а статья 32 этого же закона называется «Индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность». Таким образом, действующее образовательное законодательство, на наш взгляд, является несколько непоследовательным – разрешая индивидуальное предпринимательство в сфере образования, оно запрещает предпринимательство в данной сфере, осуществляемое посредством создания юридического лица. На наш взгляд, это создает необоснованную преграду для субъектов, которые планируют осуществление образовательной деятельности, направленной на систематическое получение прибыли, кроме того, оказание платных образовательных услуг со стороны коммерческого юридического лица можно сопроводить гарантиями защиты прав и интересов учащегося, которые не сможет обеспечить индивидуальный предприниматель в связи с ограниченностью его финансовых и прочих ресурсов. Разрешение создавать коммерческие организации в образовательной сфере откроет возможности кредитования и инвестирования в эту сферу, что, безусловно, повысит и общий уровень образовательной системы в государстве. В связи с указанным обстоятельством, необходимо изменить ч. 2 ст. 22 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусмотрев возможность участия в этой деятельности также и коммерческих юридических лиц.

При нарушении норм различных отраслей права, регулирующих общественные отношения в сфере образования, лицо или организация привлекаются к юридической ответственности. В сфере образования применяются все существующие виды юридической ответственности, к самым

распространенным относятся дисциплинарная и административная ответственность.

Одним из методов по защите прав граждан на образование является лицензирование образовательной деятельности. Осуществление образовательной деятельности без разрешения на занятие данным видом деятельности влечет нарушение законодательства, прав и свобод граждан и влечет административную ответственность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014, № 31, ст. 4398
2. Всеобщая Декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, 1998, № 235
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966) // Ведомости ВС СССР, 1976, № 17, ст. 291
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ, 1994, № 32, ст. 3301
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 1996, № 25, ст. 2954
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 1 (часть I), ст. 3
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 1 (часть I), ст. 1
8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018) // Собрание законодательства РФ, 2002, № 46, ст. 4532
9. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 29.03.2019) // Собрание законодательства РФ, 1998, № 13, ст. 1475

10. Федеральный закон «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» от 07.08.2000 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2012) // Собрание законодательства РФ, 2000, № 33, ст. 3348

11. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3822

12. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ, 2008, № 52 (часть I), ст. 6228

13. Федеральный закон «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» от 10.11.2009 № 259-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ, 2009, № 46, ст. 5418

14. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 15.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 2011, № 19, ст. 2716

15. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ, 2012, № 53 (часть I), ст. 7598

16. Указ Президента РФ «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования» от 09.09.2008 № 1332 (ред. от 13.04.2018) // Собрание законодательства РФ, 2008, № 37, ст. 4184

17. Указ Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 07.05.2012 № 599 // Собрание законодательства РФ, 2012, № 19, ст. 2336

18. Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 15.05.2018 № 215 (ред. от 26.02.2019) // Собрание законодательства РФ, 2012, № 22, ст. 2754

19. Постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по делам молодежи» от 29.05.2008 № 409 (ред. от 14.11.2018) // Собрание законодательства РФ, 2008, № 22, ст. 2586

20. Постановление Правительства РФ «О лицензировании образовательной деятельности» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности») от 28.10.2013 № 966 (ред. от 29.11.2018) // Собрание законодательства РФ, 2013, № 44, ст. 5764

21. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 15.06.2018 № 682 (ред. от 26.04.2019) // Собрание законодательства РФ, 2018, № 26, ст. 3851

22. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 28.07.2018 № 884 (ред. от 16.03.2019) // Собрание законодательства РФ, 2018, № 32 (часть II), ст. 5343

23. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 28.07.2018 № 885 (ред. от 03.10.2018) // Собрание законодательства РФ, 2018, № 32 (часть II), ст. 5344

24. Приказ Минобрнауки РФ «Об утверждении перечней направлений подготовки высшего профессионального образования» от 17.09.2009 № 337 (ред. от 05.07.2011) // БНА РФ, 2009, № 48

25. Приказ Минобрнауки РФ «Об утверждении Перечня профессий начального профессионального образования» от 28.09.2009 № 354 (ред. от 21.02.2012) // БНА РФ, 2009, № 48

26. Приказ Минобрнауки РФ «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным

общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования» от 30.08. 2013 № 1014 (ред. от 21.01.2019) // Российская газета, 2013, № 238

27. Приказ Росмолодежи «Об утверждении Положения об Общественном совете при Федеральном агентстве по делам молодежи» (вместе с «Дополнительными (специфическими) требованиями к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Федеральном агентстве по делам молодежи и кандидатам в члены Общественного совета при Федеральном агентстве по делам молодежи») от 26.09.2018 № 260 // Вестник образования России, 2019, № 2

28. Приказ Минпросвещения России «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве просвещения Российской Федерации и дополнительных (специфических) требований к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Министерстве просвещения Российской Федерации, и кандидатам в члены Общественного совета при Министерстве просвещения Российской Федерации» от 28.12.2019 № 346 // URL: <https://edu.gov.ru>, 15.03.2019

29. Закон Самарской области «Устав Самарской области» от 18.12.2006 № 179-ГД (ред. от 28.02.2019) // Волжская коммуна, 2006, № 237(25790)

30. Закон Самарской области «О губернских премиях и грантах в области науки, техники, культуры и искусства» от 05.02.2008 № 1-ГД (ред.31.12.2014) // Волжская коммуна, 2008, № 25

31. Закон Самарской области «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Самарской области» от 16.12.2013 № 109-ГД (ред. от 13.06.2017) // Волжская коммуна, 2013, № 416

32. Закон Самарской области «Об образовании в Самарской области» от 22.12.2014 № 133-ГД (ред. от 04.04.2019) // Волжская коммуна, 2014, № 339(29191)

33. Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2008 N238 «Об утверждении Положения о министерстве образования и науки Самарской области» (с изменениями на 17 октября 2018 года) // Волжская коммуна. 2008. N 152(16195)

34. Приказ Министерства образования и науки Самарской области «Об утверждении Положения о коллегии министерства образования и науки Самарской области» от 17.03.2010 № 40-од (ред. от 17.10.2018) // Волжская коммуна, 2008, № 152(16195)

35. Распоряжение Министерства образования и науки Самарской области «Положение об Общественном совете при министерстве образования Самарской области» от 20.04.2016 № 335-р // URL: https://educat.samregion.ru/m/structure/public_board/polozhenie_ob_obshchestvenno_m_sovete_po_obrazovaniyu/

36. Приказ руководителя департамента образования администрации городского округа Тольятти «Положение об управлении по делам молодежи департамента образования администрации городского округа Тольятти» от 26.06.2017 № 180-ПК/3.2 // URL:http://do.tgl.ru/files/do/polozhenie_dm.pdf

37. Решение Ученого совета «Положение о восстановлении обучающихся Тольяттинского государственного университета» от 30.11.2017 № 90 // URL: https://www.tltsu.ru/sveden/document/Perevod_TGU_30.11.17.pdf

38. Приказ «Об утверждении Положения о курсовой работе (курсовом проекте)» от 20.11.2017 № 5858 // URL: <https://www.tltsu.ru/upravlenie/educational-methodical-management/regulatory-documents-of-educational-process/>

39. Боброва Н.А. Борьба с коррупцией в ВУЗах // Евразийский юридический журнал. 2017. № 11 (114). С. 309-311

40. Матушанский Г.У., Борзилова Л.В. Нормативно-правовые основы регулирования высшего образования России при вхождении в Болонский процесс // Образование и наука. 2010. № 8 (76). С. 82-93
41. Крестьянников А. Е. Понятие юридической ответственности // Молодой ученый. 2018. № 23. С. 99-101
42. Купряшин Г.Л. Политико-административные институты модернизации государственного управления: автореф. дисс. д-ра полит. наук., М., 2013. 46 с.
43. Курлевский И.В., Пальчикова М.В. Проблемы административной ответственности в сфере образования // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 14-18
44. Минин А.Я. О методике прокурорского надзора и контроле в сфере образования // Наука, образование, культура. 2014. С. 20-28
45. Перевалов В.Д. Теория государства и права: Учебник для бакалавров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. 403 с.
46. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: Монография. СПб.: Юридический центр Пресс. 2007. 950 с.
47. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 09.10.2014 по делу № 33-5431 // СПС «Консультант Плюс»
48. Решение Левобережного районного суда г. Воронежа № 2-1655/2015 2-1655/2015~9-1384/2015 9-1384/2015 от 06.08.2015 г. по делу № 2-1655/2015 // URL: <https://sudact.ru/>