

Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и общее образование

Вавилов Александр Иванович

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) является основополагающим документом, задающим правовые основы регулирования сферы общего образования в Российской Федерации. Федеральный закон закрепляет ключевые аспекты уже сложившейся системы общего образования, а также задает новые перспективы для ее развития.

При этом часть вопросов передается на уровень подзаконного регулирования, соответственно, окончательное представление о решении тех или иных проблем сложится только после принятия соответствующих подзаконных актов (например, по вопросам дисциплинарной ответственности обучающихся Минобрнауки России повторно разместило на официальном сайте проект документа, коренным образом отличающийся от первоначально опубликованного).

Общее образование в системе образования Российской Федерации

Согласно ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ образование в Российской Федерации подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение. Общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням образования.

В Российской Федерации устанавливаются следующие уровни общего образования:

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

В Российской Федерации устанавливаются такие уровни профессионального образования, как среднее профессиональное образование; высшее образование - бакалавриат; высшее образование - специалитет, магистратура; высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

Дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

Система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования.

В целом регулирование таких уровней образования, как дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее, принципиальных изменений не претерпело.

Новый закон объединил эти уровни под общим понятием «общее образование». Особенностям образования на этих уровнях посвящена единая, **седьмая**, глава Федерального закона № 273-ФЗ.

Новеллой в этом смысле является признание за дошкольным образованием статуса уровня образования, и, следовательно, признание необходимости иметь федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) дошкольного образования, а не федеральные государственные требования к нему.

Федеральный закон исходит из необходимости разработки ФГОС дошкольного образования. Данный вопрос широко дискутировался, высказывались мнения о невозможности и нецелесообразности принятия решения о разработке стандарта, поскольку стандарт предполагает стандартизированные требования к результатам освоения образовательной программы, а предъявление требований к

результату на уровне дошкольного образования не соответствует принципам и особенностям этого уровня образования.

В связи с этим признана нецелесообразной индивидуальная аттестация обучающихся по программам дошкольного образования. [Статьей 58](#) Федерального закона № 273-ФЗ проведение промежуточной аттестации для обучающихся на этой ступени образования не предусмотрено, [ст. 59](#) не предусматривает проведение итоговой аттестации. [Статья 64](#) Федерального закона № 273-ФЗ также устанавливает, что освоение образовательных программ дошкольного образования не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации обучающихся. Ранее к [ст. 64](#) предлагалась еще более жесткая поправка, где было указано, что проведение любой аттестации в отношении обучающихся на ступени дошкольного образования запрещается, однако в текст закона она вошла в более мягком виде.

Федеральный закон № 273-ФЗ направлен на повышение информационной прозрачности в сфере образования. В частности, [ст. 97](#) устанавливает требования к информационной открытости системы образования, мониторингу в системе образования. [Статьей 98](#) регулируются информационные системы в системе образования, включая системы обеспечения проведения итоговых аттестаций обучающихся, реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность и т.п. Работа организации в сфере образования в этом смысле будет становиться работой во все более и более информационно открытой сфере, что может оказать влияние на цели, характер и результаты работы образовательной организации. Информационная открытость непосредственно самой образовательной организации регулируется [ст. 29](#), определяющей, какая информация об образовательной организации должна быть сделана открытой и доступной.

Статус образовательных организаций

Ряд изменений коснулись статуса образовательных организаций.

В Российской Федерации устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы:

- 1) дошкольная образовательная организация - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми;
- 2) общеобразовательная организация - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования.

В Федеральном законе отсутствует упоминание о лицеях и гимназиях, правовое регулирование их особого статуса. Такое «исчезновение» лицеев и гимназий зачастую трактуется как то, что государство отказывается от программ повышенного уровня, не будет финансировать такого рода образование, однако это не так. В связи с изменением порядка финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений в целом (введенным [Федеральным законом № 83-ФЗ](#)), статус учреждения как такового более не играет роли в вопросах финансового обеспечения оказания этим учреждением тех или иных услуг.

Ключевым отличием статуса лицеев и гимназий от иных общеобразовательных учреждений было не само по себе наименование, а особые условия финансирования – с данным статусом были связаны повышенные нормативы финансирования учреждений. Однако нормативов финансирования учреждений больше нет. В связи с совершенствованием механизма финансирования государственных (муниципальных) учреждений и с переходом на финансирование по результатам работы посредством финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания никакого юридического смысла в особом статусе лицеев и гимназий не стало.

Учреждение (бюджетное или автономное, а успешные гимназии и лицеи не становились казенными учреждениями) более не финансируется само по себе. Финансово обеспечиваются те или иные оказываемые учреждением услуги. Объем финансирования определяется для автономных и бюджетных учреждений в зависимости от установленного им задания, и в этом смысле для

учреждения важно не то, признано ли оно лицеем или гимназией, а то, включены ли ему в задание такие услуги, как реализация общеобразовательных программ повышенного уровня (и финансируемых по повышенным нормативам). В настоящий момент не имеет значения вид учреждения, имеет значение государственное (муниципальное) задание, выданное ему. В этой связи особое законодательное регулирование лицеев и гимназий излишне. Это не означает, что программы повышенного уровня более не будут реализовываться, это означает лишь то, что в условиях действующих финансовых механизмов значим не статус учреждения, а состав объем государственного (муниципального) задания.

Изменился и порядок реорганизации и ликвидации организаций. В частности, принятие решения о реорганизации или ликвидации государственной или муниципальной образовательной организации предусматривает соблюдение процедур, призванных ограничить произвольное субъективное принятие решения учредителем.

Согласно [ст. 22](#) Федерального закона № 273-ФЗ, принятие федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации государственной и (или) муниципальной образовательной организации допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения.

Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам федеральных государственных образовательных организаций), порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются Правительством РФ. Порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении субъекта Российской Федерации, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, органы государственной власти субъекта Российской Федерации фактически будут принимать значимые решения в вопросах реорганизации и ликвидации не только учреждений субъекта Российской Федерации, но и муниципальных учреждений.

После длительных обсуждений и различных вариантов текста гарантия для сельских общеобразовательных организаций была сформулирована таким образом: принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Изменяются нормы, касающиеся управления образовательной организацией. В частности, [ст. 26](#) Федерального закона № 273-ФЗ развивает идею коллегиальности в управлении, разделяя коллегиальные органы управления и органы, имеющие право на участие в управлении посредством выражения позиции той или иной группы участников образовательных отношений.

К коллегиальным органам управления относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации, педагогический совет, а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации. Коллегиальные органы принимают управленческие решения. Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации устанавливаются уставом образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом в целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся,

родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников в образовательной организации:

- 1) создаются советы обучающихся, советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы;
- 2) действуют профессиональные союзы работников образовательной организации.

Данные органы управленческих решений не принимают, однако обеспечивают учет мнения определенных участников образовательных отношений в рамках управления образовательной организацией.

Согласно **ст. 30** Федерального закона № 273-ФЗ, при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов).

Отдельная **ст. 27** Федерального закона № 273-ФЗ посвящена регулированию внутренней структуры образовательной организации. При этом создание филиалов на территории иного публично-правового образования зачастую требует согласования с уполномоченными органами власти соответствующей территории, а также установлены усложненные требования к принятию решения о ликвидации филиала. Ликвидировать филиал становится не сильно проще ликвидации образовательной организации.

Распределение полномочий в сфере общего образования

Несколько перераспределены полномочия в сфере финансового обеспечения предоставления общего образования из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Российская Федерация теперь имеет возможность на федеральном уровне профинансировать программы общего образования, т.е. иметь общеобразовательные федеральные учреждения, реализовать программы общего образования в федеральных учреждениях высшего образования и т.п. Согласно **ст. 7** федеральные государственные органы вправе обеспечивать в федеральных государственных образовательных организациях организацию предоставления общедоступного и бесплатного общего образования.

В частности, это решение будет способствовать сохранению уникальных учреждений общего образования, сформировавшихся на федеральном уровне при крупных вузах и реализующих уникальные программы общего образования.

Статьей 8 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере общего образования отнесены:

- обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (**п. 3 части 1 ст. 8**);
- организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;
- создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;
- финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего

образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми для муниципальных организаций.

Таким образом, основная часть расходов на предоставление общего образования ложится на уровень субъекта Российской Федерации. С этого уровня финансируются как предоставление общего образования в учреждениях субъекта Российской Федерации, так и определенные расходы (по всем уровням общего образования) на предоставление общего образования в муниципальных и частных образовательных организациях.

Для начального, основного и среднего общего образования такая схема является привычной. Для дошкольного же образования схема финансирования поменялась коренным образом, и стала аналогичной «школьной» схеме. Новый закон определяет, в какой части финансирование возложено на субъекты Российской Федерации, а в какой – на муниципалитеты. С учетом дефицита муниципальных бюджетов принятое решение может способствовать улучшению ситуации с финансовым обеспечением на уровне дошкольного образования.

Статьей 9 полномочия органов местного самоуправления определяются корреспондирующим восьмой статье образом:

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.

Можно сделать вывод, что новый закон сохраняет и расширяет конкуренцию между образовательными организациями в сфере общего образования. Если ранее в такой конкуренции участвовали в первую очередь государственные и муниципальные учреждения, т.к. в частные образовательные организации ребенок шел учиться на платной основе, то незадолго до принятия нового закона законодательство изменилось, появилась возможность финансирования за счет бюджета обучения ребенка в частной образовательной организации. Частные организации полноценно включились в конкуренцию за обучающегося. Новый закон построен полностью на принципах равного доступа государственных, муниципальных и частных организаций к бюджетному финансированию, а также решил возникшие сложности с финансированием общеобразовательных организаций с федерального уровня. Соответственно, федеральные общеобразовательные организации как минимум сохранятся, а возможно и получат дальнейшее развитие.

Финансовое обеспечение общего образования

Финансирование общего образования строится, как это и предусматривалось ранее, на нормативной основе. **Статья 100** Федерального закона № 273-ФЗ предусматривает, что нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с **п. 3 части 1 ст. 8** настоящего Федерального закона, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в

соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося, с учетом:

- форм обучения,
- типа образовательной организации,
- сетевой формы реализации образовательных программ,
- образовательных технологий,
- специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья,
- обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам,
- обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся,
- а также с учетом иных предусмотренных [Федеральным законом № 273-ФЗ](#) особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся).

Все вышеперечисленное может повлиять на размер норматива, например, норматив может быть разным для разных форм обучения, от может отличаться в зависимости от используемых образовательных технологий, от категорий обучающихся и т.п.

В федеральный закон включены фактические гарантии уровня заработной платы педагогических работников и финансирования образования в зависимости от принятых политических решений, а также в сравнении с уровнем средней заработной платы в субъекте Российской Федерации.

Согласно [ч. 3 ст. 100](#) нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования включают в себя затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы педагогических работников, определяемого в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в нормативы, определяемые в соответствии с [п. 3 части 1 ст. 8](#) Федерального закона № 273-ФЗ, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Этой же статьей установлена гарантия финансирования для малокомплектных и сельских учреждений. Для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации относят к малокомплектным образовательным организациям образовательные организации, реализующие основные общеобразовательные программы, исходя из удаленности этих образовательных организаций от иных образовательных организаций, транспортной доступности и (или) численности обучающихся.

Установлены также гарантии финансирования частных образовательных организаций. Субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, рассчитываются с учетом нормативов, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с [п. 3 части 1 ст. 8](#) настоящего Федерального закона. Субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по

профессиональным образовательным программам, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, рассчитываются с учетом нормативных затрат на оказание соответствующих государственных или муниципальных услуг в сфере образования.

Таким образом, закон предлагает достаточно вариативный и гибкий механизм формирования норматива затрат, а также вводит ряд гарантий в отношении размера этого норматива.

Финансовое обеспечение присмотра и ухода за детьми

Отдельным болезненным вопросом является вопрос финансового обеспечения услуги по присмотру и уходу за ребенком, в частности, обучающимся по программе дошкольного образования. В целом права и гарантии, которые предоставлялись гражданам старым законом, новым законом сохраняются и даже расширяются. Одним из немногих исключений можно считать регулирование вопроса родительской платы в дошкольных образовательных организациях, из которого были исключены ранее существовавшие гарантии ограничения размера родительской платы, что теоретически может выразиться в повышении родительской платы.

Согласно **ст. 65** Федерального закона № 273-ФЗ за присмотр и уход за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей (законных представителей) (далее - родительская плата), и ее размер, если иное не установлено Федеральным законом. Учредитель вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке. При этом более не существует нормы, согласно которой размер родительской платы за содержание ребенка (присмотр и уход за ребенком) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях не может превышать 20 процентов затрат на содержание ребенка (присмотр и уход за ребенком) в соответствующем образовательном учреждении, а с родителей (законных представителей), имеющих трех и более несовершеннолетних детей, - 10 процентов указанных затрат. Теоретически учредитель может установить размер оплаты в пределах стоимости услуги по присмотру и уходу.

Существенным недостатком данной нормы является также то, что не установлена обязанность учредителя, решившего снизить размер родительской платы, в той или иной форме компенсировать образовательной организации выпадающие доходы. Есть опасения, что образовательные организации могут столкнуться с ситуацией, когда реальный размер родительской платы будет установлен существенно ниже затрат на оказание услуги, а довести оставшуюся часть стоимости до учреждения в форме субсидии на оказание этой услуги невозможно, поскольку услуга рассматривается законом как платная.

В целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация в размере, устанавливаемом нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, но не менее двадцати процентов среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, на первого ребенка, не менее пятидесяти процентов размера такой платы на второго ребенка, не менее семидесяти процентов размера такой платы на третьего ребенка и последующих детей. Право на получение компенсации имеет один из родителей (законных представителей), внесших родительскую плату за присмотр и уход за детьми в соответствующей образовательной организации.

Организация образовательной деятельности

Согласно **ст. 12** Федерального закона № 273-ФЗ, образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность. Образовательные программы дошкольного образования разрабатываются и утверждаются в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования и с учетом соответствующих примерных образовательных программ дошкольного

образования. Организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Примерные основные образовательные программы разрабатываются на основе федеральных государственных образовательных стандартов, и включаются по результатам экспертизы в реестр примерных основных образовательных программ, являющийся государственной информационной системой. Информация, содержащаяся в реестре примерных основных образовательных программ, является общедоступной. Порядок разработки примерных основных образовательных программ, проведения их экспертизы и ведения реестра примерных основных образовательных программ устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В соответствии со [ст. 18](#) Федерального закона № 273-ФЗ, нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на одного обучающегося по основной образовательной программе устанавливаются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами.

Федеральным законом по-новому определяются требования к реализации образовательных программ. С учетом новых норм организации, предоставляющие общее образование, могут несколько изменить структуру и принципы реализации образовательных программ.

Так, [ст. 13](#) Федерального закона № 273-ФЗ предусматривает, что образовательные программы реализуются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, как самостоятельно, так и посредством сетевых форм их реализации. Более подробно данный вопрос урегулирован в [ст. 15](#) Федерального закона № 273-ФЗ, которая устанавливает договорную основу сетевого взаимодействия, определяет требования к содержанию договора о сетевой форме реализации образовательных программ. В случае, если организацией уже реализовалось сетевое взаимодействие до принятия закона, потребуется проверка заключенных договоров на предмет соответствия требованиям [ст. 15](#).

[Статья 13](#) Федерального закона № 273-ФЗ предусматривает также, что при реализации образовательных программ используются различные образовательные технологии, в том числе дистанционные образовательные технологии, электронное обучение. Более подробно данный вопрос урегулирован в [ст. 16](#) Федерального закона № 273-ФЗ, которая дает определения дистанционных образовательных технологий и электронного обучения, а также устанавливает, что порядок их применения при реализации образовательных программ устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

[Согласно ст. 13](#) Федерального закона № 273-ФЗ, при реализации образовательных программ организацией, осуществляющей образовательную деятельность, может применяться форма организации образовательной деятельности, основанная на модульном принципе представления содержания образовательной программы и построения учебных планов, использовании соответствующих образовательных технологий.

[Частью 11 ст. 13](#) Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено, что порядок организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровней устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Таким образом, некие требования к организации и осуществлению образовательной деятельности могут в будущем появиться на уровне подзаконных нормативных актов.

По-новому начинают строиться отношения образовательных организаций и религиозных организаций. Много разногласий и обсуждений вызвала [ст. 87](#) Федерального закона № 273-ФЗ, которая определяет особенности изучения основ духовно-нравственной культуры народов Российской Федерации. Ранее законодательство Российской Федерации об образовании было подчеркнуто светским, не регулировало вопросов участия церкви в образовании. В конечном варианте [ст. 87](#) предполагается, что

централизованные религиозные организации могут участвовать не только в вопросах теологического и религиозного образования, но и могут включаться в процесс изучения основ духовно-нравственной культуры в рамках учебных предметов (курсов, дисциплин, модулей и т.п.), включенных в основные образовательные программы, в т.ч. программы общего образования.

Примерные основные образовательные программы в части соответствующих учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) проходят экспертизу в централизованной религиозной организации на предмет соответствия их содержания вероучению, историческим и культурным традициям этой организации в соответствии с ее внутренними установлениями в порядке, предусмотренном [ч. 11 ст. 12](#) Федерального закона № 273-ФЗ. Образовательные организации, а также педагогические работники в случае реализации, преподавания ими указанных образовательных программ, могут получать общественную аккредитацию в централизованных религиозных организациях в целях признания уровня деятельности образовательных организаций и педагогических работников отвечающим критериям и требованиям, утвержденным централизованными религиозными организациями в соответствии с их внутренними установлениями.

Образовательные отношения

Регулированию вопросов возникновения, изменения, прекращения образовательных отношений посвящена отдельная [глава 6](#) Федерального закона № 273-ФЗ.

Названная глава не предусматривает обязательного заключения договора в случае обучения за счет средств соответствующего бюджета, однако в случае приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических лиц изданию распорядительного акта о приеме лица на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, предшествует заключение договора об образовании. Данная норма [ст. 53](#) Федерального закона № 273-ФЗ объясняется тем, что в случае дошкольного образования необходимо дополнительное регулирование вопросов содержания ребенка в дошкольной образовательной организации, а в случае обучения за счет собственных средств – регулирование условий такого обучения, оплаты и т.п.

[Статьей 54](#) Федерального закона № 273-ФЗ подробно определяются требования к договору об образовании – его форме, содержанию, порядку изменения и расторжения. Увеличение стоимости платных образовательных услуг после заключения договора не допускается, за исключением увеличения стоимости указанных услуг с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Несколько изменились требования к приему в образовательные организации.

Сохраняется норма, согласно которой правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация ([ст. 67](#)).

Вместе с тем, появилась возможность легального отбора обучающихся при приеме для обучения на ступени основного общего и среднего общего образования. Согласно [ст. 67](#) Федерального закона № 273-ФЗ, организация индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения допускается в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством субъекта Российской Федерации. Таким образом, если субъект Российской Федерации примет соответствующее решение на законодательном уровне, образовательные организации, работавшие по программам повышенной сложности (гимназии, лицеи), получают возможность отбора обучающихся. Принятие такого решения представляется необходимым, в связи с тем, что без легальной возможности проводить отбор обучающихся на программы повышенного уровня образовательные организации сталкиваются с невозможностью эффективного обучения по таким программам, либо зачастую проводят неформальный отбор.

[Статья 67](#) также предусматривает, что организация конкурса или индивидуального отбора при приеме либо переводе граждан для получения общего образования в образовательных организациях,

реализующих образовательные программы основного общего и среднего общего образования, интегрированные с дополнительными предпрофессиональными образовательными программами в области физической культуры и спорта, или образовательные программы среднего профессионального образования в области искусств, интегрированные с образовательными программами основного общего и среднего общего образования, осуществляется на основании оценки способностей к занятию отдельным видом искусства или спорта, а также при отсутствии противопоказаний к занятию соответствующим видом спорта.

Права и обязанности обучающихся

Федеральным законом № 273-ФЗ существенно более подробно урегулированы права и гарантии для обучающихся, меры социальной поддержки и стимулирования, чем это было ранее. Статусу обучающихся и их родителей (законных представителей) посвящена **глава 4** Федерального закона № 273-ФЗ.

Статьей 34 определяются академические права обучающихся, меры их социальной поддержки и стимулирования, гарантии на случай прекращения деятельности образовательной организации и иные. Отдельными статьями регулируются также более частные вопросы, например, **ст. 35** определяет пользование учебниками, учебными пособиями, средствами обучения и воспитания, **ст. 36** регулирует стипендии и другие денежные выплаты, **ст. 37** – организацию питания, **38** – обеспечения вещевым имуществом, **40** – транспортного обеспечения и т.п.

Статьями 58 и 59 Федерального закона № 273-ФЗ определяется порядок проведения промежуточной и итоговой аттестации обучающихся, включая права и обязанности обучающихся и образовательной организации в этой связи.

Отдельная **ст. 42** посвящена вопросу охраны здоровья обучающихся, в том числе она определяет обязанность образовательной организации осуществлять организацию охраны здоровья обучающихся (за исключением оказания первичной медико-санитарной помощи, прохождения периодических медицинских осмотров и диспансеризации). Организацию оказания первичной медико-санитарной помощи обучающимся осуществляют органы исполнительной власти в сфере здравоохранения. Образовательная организация обязана предоставить помещение с соответствующими условиями для работы медицинских работников.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, должны обеспечить:

- 1) текущий контроль за состоянием здоровья обучающихся;
- 2) проведение санитарно-гигиенических, профилактических и оздоровительных мероприятий, обучение и воспитание в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации;
- 3) соблюдение государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов;
- 4) расследование и учет несчастных случаев с обучающимися во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Новые требования предъявляются также к порядку оказания психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся. Данный вопрос регулируется **ст. 42** Федерального закона № 273-ФЗ, которая предусматривает, что психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь оказывается детям, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, в центрах психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи, создаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также психологами, педагогами-психологами организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в которых такие дети обучаются. Психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь оказывается детям на основании заявления или согласия в письменной форме их родителей (законных представителей).

Помимо прав и свобод, новым законом прописаны также обязанности и ответственность обучающихся.

В частности, [ст. 43](#) Федерального закона № 273-ФЗ установлена обязанность добросовестно осваивать образовательную программу, выполнять индивидуальный учебный план, в том числе посещать предусмотренные учебным планом или индивидуальным учебным планом учебные занятия, осуществлять самостоятельную подготовку к занятиям, выполнять задания, данные педагогическими работниками в рамках образовательной программы.

Согласно частям [4, 5 ст. 43](#) Федерального закона № 273-ФЗ, за неисполнение или нарушение устава организации, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности к обучающимся могут быть применены меры дисциплинарного взыскания - замечание, выговор, отчисление. 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).

Данная статья определяет также базовые требования к процедуре применения дисциплинарных взысканий, более же детально порядок применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

[Статьей 44](#) регулируются права, обязанности и ответственность в сфере образования родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

В соответствии со [ст. 64](#) Федерального закона № 273-ФЗ, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающие получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, имеют право на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы, в том числе в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях, если в них созданы соответствующие консультационные центры. Обеспечение предоставления таких видов помощи осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для урегулирования споров с родителями, обучающимися [ст. 45](#) Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено создание комиссии по урегулированию споров на паритетной основе. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания. Комиссия создается из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения устанавливается локальным нормативным актом, который принимается с учетом мнения советов обучающихся, советов родителей, а также представительных органов работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при их наличии). Таким образом, необходимо разработать и принять специальный локальный акт организации, учтя в процессе его разработки мнения органов, представляющих интересы работников и обучающихся, а затем в соответствии с данным актом сформировать комиссию и обеспечить ее работу организационно.

Отдельные статьи Федерального закона № 273-ФЗ посвящены организации обучения лиц, проявивших выдающиеся способности, иностранных граждан и лиц без гражданства, обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, и т.п. (статьи [77, 78, 79](#) и т.д.).

Права и обязанности работников

Статус работников образовательной организации также претерпел некоторые изменения.

В первую очередь, в Федеральном законе № 273-ФЗ признается особый статус педагогических работников в обществе, подробно закрепляется статус педагогических работников, в том числе академические права и свободы, обязанности.

Статьей 47 Федерального закона № 273-ФЗ к академическим правам и свободам работников отнесены, в частности, свобода преподавания, свободное выражение своего мнения, свобода от вмешательства в профессиональную деятельность; свобода выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания; право на творческую инициативу, разработку и применение авторских программ и методов обучения и воспитания в пределах реализуемой образовательной программы, отдельного учебного предмета, курса, дисциплины (модуля), и т.п. Академические права и должны осуществляться с соблюдением прав и свобод других участников образовательных отношений, требований законодательства Российской Федерации, норм профессиональной этики педагогических работников, закрепленных в локальных нормативных актах организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Статьей 47 устанавливаются трудовые права и социальные гарантии работникам, а также решается ключевой вопрос состава рабочего времени педагогического работника. В рабочее время педагогических работников в зависимости от занимаемой должности включается учебная (преподавательская), воспитательная работа, индивидуальная работа с обучающимися, научная, творческая и исследовательская работа, а также другая педагогическая работа, предусмотренная трудовыми (должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом, - методическая, подготовительная, организационная, диагностическая, работа по ведению мониторинга, работа, предусмотренная планами воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых с обучающимися. Конкретные трудовые (должностные) обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами (служебными контрактами) и должностными инструкциями. Соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года определяется соответствующим локальным нормативным актом организации, осуществляющей образовательную деятельность, с учетом количества часов по учебному плану, специальности и квалификации работника.

Данная норма окончательно разрешает возникавшие в связи с особенностями начисления заработной платы заблуждения, согласно которым многие педагогические работники полагали, что к их обязанностям относится исключительно проведение аудиторных занятий в рамках нормы часов аудиторной нагрузки за ставку заработной платы. Вместе с тем, было очевидно, что аудиторная нагрузка составляет лишь часть педагогической работы, и помимо проведения уроков у учителя есть масса внеурочных обязанностей.

Возникал вопрос, можно ли варьировать урочную и внеурочную части нагрузки на различных педагогов? Например, для педагогов, преподающих «обширные» учебные предметы (такие как математика, русский язык и т.п.), ввести несколько большую учебную нагрузку, за счет освобождения от иных обязанностей, кроме ведения уроков и подготовки к ним, для педагогов же, преподающих такие «компактные» предметы, как география или черчение, нагрузить их менее, чем 18-ю часами урочной нагрузки (поскольку большего количества нагрузки у организации просто нет), но тем не менее догрузить их до полной ставки индивидуальной работой с обучающимися, воспитательной работой, проведением физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих мероприятий и иной педагогической работой, не связанной с аудиторной нагрузкой. Фактически возникал вопрос – можно ли нормировать всю неурочную деятельность учителя, а не только его аудиторную нагрузку (как того, впрочем, очевидно требует трудовое законодательство)? В данный момент это невозможно, такому решению препятствуют подзаконные нормативные акты, нормы пенсионного законодательства. Приведенная же формулировка закона создает возможность в будущем отказаться от жесткой привязки ставки заработной платы к норме часов аудиторной нагрузки, перейти к плавающей вилке нагрузки или к штатно-окладной системе оплаты труда и т.п. Принятие подобных решений давно назрело и необходимо для обеспечения эффективной работы образовательных организаций, особенно небольшого масштаба.

В Законе вводится принципиально новое понятие конфликта интересов педагогического работника. Согласно **ст. 2** конфликт интересов педагогического работника - ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Согласно **ст. 48** Федерального закона № 273-ФЗ, педагогический работник организации, осуществляющей образовательную деятельность, не вправе оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника.

К сожалению, механизм реализации данной нормы неочевиден. Нарушение этого запрета является должностным проступком только в случае, если оно совершено в рамках рабочего времени педагогического работника, что происходит крайне редко, т.к. репетиторством занимаются в основном за пределами рабочего времени. Какой-то специфической ответственности не предусматривается. Вместе с тем, возникнут сложности и с выявлением подобных нарушений, поскольку до тех пор, пока обучающиеся заинтересованы в получении таких услуг, информация о репетиторстве будет скрыта (если только занятия не проводятся в здании образовательной организации, что, опять же, бывает довольно редко, чаще занятия проводятся дома у педагога или у обучающегося).

Педагогическим работникам, участвующим по решению уполномоченных органов исполнительной власти в проведении единого государственного экзамена в рабочее время и освобожденным от основной работы на период проведения единого государственного экзамена, предоставляются гарантии и компенсации, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права. Педагогическим работникам, участвующим в проведении единого государственного экзамена, выплачивается компенсация за работу по подготовке и проведению единого государственного экзамена (размер и порядок устанавливаются субъектом Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации).

Сроки и порядок реализации норм Федерального закона

Федеральный закон № 273-ФЗ вступает в силу с 1 сентября 2013 г., с некоторыми исключениями, т.е. уже со следующего учебного года организациям необходимо привести свою деятельность в соответствие с его требованиями. Изменения в вопросах финансирования (в частности, скорректированные бюджетные обязательства различных уровней государственной и муниципальной власти) вступают в силу несколько позднее, чем основная часть норм нового закона, с 1 января 2014 г. Наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с **Федеральным законом** № 273-ФЗ не позднее 1 января 2016 г. с учетом следующего:

- специальные (коррекционные) образовательные учреждения для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья должны переименоваться в общеобразовательные организации;
- образовательные учреждения дополнительного образования детей должны переименоваться в организации дополнительного образования;
- специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы, должны переименоваться в общеобразовательные организации со специальным наименованием «специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением».

Прохождение повторного лицензирования, процедур государственной аккредитации не потребуется. Организации, осуществляющие образовательную деятельность, осуществляют образовательную деятельность на основании лицензий на осуществление образовательной деятельности и свидетельств о государственной аккредитации (за исключением имеющих государственную аккредитацию дополнительных профессиональных образовательных программ), выданных им до дня вступления в

силу Федерального закона. Вместе с тем, ранее выданные лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации переоформляются до 1 января 2016 г.

В установленные на день вступления в силу [Федерального закона № 273-ФЗ](#) оклады (должностные оклады) педагогических работников включается размер ежемесячной денежной компенсации на обеспечение книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями, установленной по состоянию на 31 декабря 2012 года. Соответствующие изменения необходимо внести в систему оплаты труда (согласовав документ с профсоюзом), а также в трудовые договоры (предупредив работников заранее в двухмесячный срок).

Таким образом, организационные изменения в связи с введением в силу нового Федерального закона сведены к минимуму, равно как и финансовые затраты учреждений общего образования. Вместе с тем, определенные организационные действия, в частности, внесение изменений в уставы и иные локальные документы, в трудовые договоры с работниками, переоформление лицензий и свидетельств о государственной аккредитации, должны быть выполнены.