

## Образовательное право

### СРЕДНЯЯ ШКОЛА: муниципальная образовательная<sup>1</sup>

**Елена Леонидовна Болотова,**  
*профессор кафедры дисциплин государственно-правового цикла юридического факультета Университета РАО, доктор педагогических наук*

**Образование — это благо. Получение образования во многом зависит от гарантий, определяемых Конституцией РФ (статьей 43). Общее образование предоставляется населению на принципах общедоступности и бесплатности.**

#### Образовательные услуги

Общество постепенно пришло к сугубо прагматическому взгляду на потенциал школы. Поскольку процесс организации её деятельности может быть регламентирован, подконтролен и оценён, то одним из основных компонентов качества образования стала оценка результатов её образовательной деятельности, которая как действие, приносящее пользу, благо, может именоваться образовательной услугой. В силу этого учебное заведение, обязанное обучать всех бесплатно, стало отвечать за оказание некачественных образовательных услуг, за предоставление ложной

информации о таких услугах, за отсутствие публичной отчётности по реализации такой услуги.

Однако между терминами «деятельность» и «услуга» есть существенные различия. Так, выполнение услуги не всегда подразумевает взаимодействие между лицом, желающим получить услугу, и лицом, её осуществляющим. Исполнитель может выполнить услугу, не прибегая к взаимодействию с её заказчиком (потребителем), например, присмотр за детьми в игротке не требует вмешательства педагога в процесс детской игры, если она не причиняет вред здоровью ребёнка. И такие действия можно рассматривать как услугу.

В образовательном процессе ни ученик, ни его родитель не определяют содержание

<sup>1</sup> Работа выполнена с использованием Справочной Правовой Системы КонсультантПлюс.

Е.Л. Болотова. Средняя школа: муниципальная образовательная

образовательной деятельности, так как оно установлено федеральными государственными образовательными стандартами. Но образовательная деятельность невозможна без взаимодействия (содействия) между педагогом и учеником: ученик обязан выполнять задания учителя, проходить текущую аттестацию, т.е. многократно участвовать в повторяющейся взаимной работе с учителем, в результате которой он и получает образование. Ученик не может отказаться от выполнения заданий учителя, и такое взаимодействие сложно именовать услугой.

Системные изменения бюджетного, гражданского и образовательного законодательства стимулируют повсеместное именование образовательной деятельности как образовательной услуги. Тем не менее образовательная деятельность, которая пропитана духом сотворчества участников образовательных правоотношений, сущность которой составляют процессы учения и обучения, педагогическим сообществом как услуга не воспринимается.

Образовательные услуги не могут быть просто услугами, поскольку все услуги — это всегда продукт деятельности. До недавнего времени образовательное сообщество сталкивалось только с платными образовательными услугами. Так, например, Приказ Росстата от 23.07.2009 № 147 «Об утверждении Указаний по заполнению в формах федерального статистического наблюдения показателя «Объём платных услуг населению» определил оказание платных услуг как производимую по заказу потребителей деятельность на возмездной основе, приводящую к изменению местоположения или состояния принадлежащих потребителю предметов либо к изменению состояния самого потребителя.

Наряду с платной образовательной услугой сфера образования пополнилась ещё одним видом услуг — государственной (муниципальной) образовательной услугой. Опре-

делить истинную сущность такой услуги предстоит в ближайшем будущем.

Муниципальная образовательная услуга — это результат образовательной деятельности, удовлетворение образовательных потребностей граждан, но не воплощающийся в материально-общественной форме. Такая услуга относится к виду публичных услуг и имеет возмездный характер. Источник её финансового обеспечения — бюджетные средства. Её правовая основа — гражданско-правовой договор между заказчиком (муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления) и средней школой.

Предмет муниципальной образовательной услуги — реализация основных образовательных программ в школах. Её содержание и объём определяются в виде муниципального заказа (задания). Такое задание представляет собой соглашение (задание) о выполнении услуг по реализации основных образовательных программ в сфере общего образования.

#### **Участники муниципальной образовательной услуги**

В муниципальной образовательной услуге при реализации общего образования заказчиком выступает муниципальное образование (органы местного самоуправления), а исполнителем — школа.

Для кого заказчик формирует свой заказ к школе? Потребителя такой услуги выделить сложно: потребителем муниципальной образовательной услуги становится неопределённый круг лиц — население муниципального образования, родители, учащиеся, профессиональные учебные заведения, работодатели.

Казалось бы, статус участников такой услуги регулируется непосредственно

гражданским законодательством, однако существенное влияние на их права и обязанности оказывает смежное законодательство.

Специфика статуса заказчика такой услуги заключается в том, что органы местного самоуправления не только сами не определяют цену оказания муниципальной образовательной услуги, но и не влияют существенно образом на её содержание. Такие ограничения определены статьями 29, 41 Закона РФ «Об образовании». Нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений устанавливают органы государственной власти субъекта РФ. Если региональное законодательство позволяет органам местного самоуправления выделять дополнительные средства, то для школы на территории муниципального образования могут быть установлены ещё и нормативы финансирования за счёт средств местных бюджетов.

Основным исполнителем муниципальной образовательной услуги согласно Закону РФ «Об образовании» и Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» является муниципальное общеобразовательное учреждение — школа, а для неё важен не только вид и объём этой услуги, но и её цена. Последнее будет определяться необходимостью и обязательностью оказания этой услуги населению, а также объёмами финансового обеспечения, направляемого распорядителями бюджета (органами власти субъекта РФ).

Интересно, что для приобретения статуса учащегося законодательством в сфере образования установлены конкретные правила и требования, но этот набор требований существенно отличается, если рассматривать ученика в качестве потребителя услуги (см. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»).

Отличительной особенностью муниципальной образовательной услуги станет отсутствие договора между родителями как представителями ученика и школой — непосредственного исполнителя услуги. Да и существенно

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

повлиять на содержание услуги потребитель (родители и ученик), в интересах которого заказчик (муниципальное образование) будет формировать заказ на услугу, не сможет. Поэтому волеизъявление сторон в предоставлении образовательной услуги нельзя назвать публичным договором, так как школа не может и не должна заключать договор на оказание услуги по реализации основной общеобразовательной программы с каждым, кто придёт за такой услугой. Это существенное отличие договоров услуги, регулируемых главой 39 Гражданского кодекса РФ, где исполнитель обязан заключать договор с каждым заказчиком (потребителем). При этом заказчик услуги не обязан сам участвовать в оказании ему этой услуги, он должен только определить заказ, принять результат работы и оплатить её стоимость.

Участие бюджетных, казённых, автономных и частных образовательных учреждений в реализации муниципальной образовательной услуги обеспечивается проведением тендера на её выполнение. Предмет тендера — муниципальное задание, которое представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объёму (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ).

При обеспечении всеобщего дошкольного и общего образования, учитывая право родителей выбирать образовательное учреждение (статья 52 Закона РФ «Об образовании»), к выполнению такой услуги должны быть допущены все образовательные организации на территории муниципального образования независимо от их организационно-правовой формы. Заметим, что и цена такой услуги должна быть примерно одинаковой как для муниципальной, так и для негосударственной общеобразовательной школы.

Е.Л. Болотова. **Средняя школа: муниципальная образовательная**

Для участников такого тендера должны быть установлены определённые требования, где помимо необходимого оснащения образовательной организации будет учитываться информационная открытость этого конкурса и его состязательность.

### Критерии отбора

Основные требования к исполнителю муниципальной образовательной услуги определены гражданским, санитарным, образовательным законодательством РФ. Критерием отбора конкретных исполнителей могут стать показатели качества её выполнения. Эти критерии затрагивают сущность общего образования, формулируют требования к образовательной организации и её учредителю. Так, в стандарт предоставления муниципальной образовательной услуги могут быть внесены положения образовательной инициативы «Наша новая школа».

### Критерии оценки

В школе должны быть созданы условия для воспитания личности, готовой к жизни в высокотехнологичном, конкурентном мире. Поэтому в основу оценки выполнения муниципального задания по предоставлению муниципальной услуги в сфере общего образования могут быть положены: данные мониторинга академических достижений учащихся; оценка уровня развития их компетенций и способностей; анализ обеспечения учащихся нормальным, качественным питанием; показатели доступа школы к широкополосному Интернету; результаты реализации индивидуальных образовательных программ, внедрения безбарьерной школьной среды для детей-инвалидов; показатели расходования финансовых средств, качество предоставления обязательной отчётности; анализ предоставления родителям возможности выбирать школу, а ученикам — доступа к урокам

лучших преподавателей с использованием технологий дистанционного и дополнительного образования; данные о прохождении педагогическими работниками обязательных курсов переподготовки и повышения квалификации на базе лучших российских вузов и школ; данные об обязательном подтверждении уровня квалификации преподавателей; оценка системы поощрений педагогических и иных работников школы.

В качестве стандарта выполнения муниципальной образовательной услуги могут быть взяты критерии оценки общеобразовательного учреждения в конкурсе «Лучшие школы России», утверждённые Приказом Рособразования от 21.05.2007 № 899 «О Всероссийском конкурсе «Лучшие школы России — 2007», например, уникальность и инновационный потенциал программы развития школы; результативность её деятельности; эффективность расходования средств; эффективность взаимодействия школы с родителями, выпускниками и профессиональным сообществом; репутация школы.

В соответствии со статьёй 12 Федерального закона от 27.07.2004 № 210-ФЗ порядок реализации муниципальной услуги и стандарт её предоставления определяются административным регламентом. И пока не утверждены ни порядок реализации такой услуги, ни стандарт предоставления муниципальной образовательной услуги, школа может наслаждаться той свободой, которая предоставлена ей законодательством: свободой выстраивать собственный образовательный процесс, постоянно экспериментируя и подбирая параметры его улучшения.

Надо полагать, что с оформлением порядка предоставления муниципальной образовательной услуги будут установлены соответствующие императивы, не допускающие отклонений, случайностей, нетипичности при выполнении такой услуги.

В структуре административного регламента по оказанию этой услуги будут определены состав, последовательность и сроки административных процедур, требования к порядку их выполнения. Это, безусловно, упростит работу представителей надзорных инстанций, но что принесёт такая регламентация образовательной деятельности в сложившийся уклад муниципальной общеобразовательной школы?

Допустим, такой административный регламент будет максимально адаптирован под ментальность общеобразовательной школы, он учтёт множество прав и свобод, которыми она пока наделена. Он ограничит сферу вмешательства надзорных и контролирующих органов в творческий педагогический процесс, он будет содержать определённые допущения, позволяющие корректировать объём государственного задания по мере развития социально-экономических условий его реализации. Однако итогом выполнения такого задания, согласно регламенту, будет обученность всех, кто обратился за такой услугой, невзирая на особенности развития личности, ресурсные возможности школы,

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

объёмов и качества финансовой, организационной, методической, юридической помощи школе.

Опираясь на стандарт выполнения государственного задания и административный регламент по предоставлению образовательной услуги, школа будет вынуждена перестроить всю свою деятельность под такие критерии. Нарушение стандарта условий выполнения муниципальной образовательной услуги следует считать административным правонарушением (статья 7.32 КоАП РФ).

Деятельность муниципальной школы будет постепенно унифицирована и стандартизирована, и есть риск вернуться к тому, от чего школа уходила — единообразию, обезличенности, формализации. Нужна ли нам такая муниципальная услуга для школы или всё-таки должен быть правовой зазор для образовательной деятельности?