Правовое регулирование семейного образования на региональном и муниципальном уровнях

МАТВЕЕВ Виталий Юрьевич, заведующий лабораторией образовательного права Юридического института Московского городского педагогического университета, кандидат юридических наук

129226, Россия, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный пр-д, 4

E-mail: MatveevVU@mgpu.ru

Семейное образование как институт российского законодательства известен сравнительно давно, но при этом федеральное законодательство в указанной сфере является крайне фрагментарным и рамочным. Данное обстоятельство порождает разнообразную нормотворческую практику субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Целью статьи является рассмотрение существующей практики правового регулирования семейного образования на региональном и муниципальных уровнях с точки зрения круга образовательных программ, допускаемых к изучению в данной форме, вопросов о компенсации расходов родителей (законных представителей), связанных с получением их детьми общего образования в семейной форме, и др.

Методологическую основу анализа составили общеправовые и частнонаучные (специальные) методы исследования, в том числе формально-логическое толкование и комплексный анализ.

Резюмируется, что для существующей практики регулирования института семейного образования на региональном и муниципальном уровнях характерно значительное разнообразие, вызванное отсутствием детального регулирования данного института на федеральном уровне. Несмотря на прямое указание в федеральном законодательстве, понимание круга образовательных программ, которые могут быть освоены в форме семейного образования, существенно различается в федеральных и в региональных и муниципальных актах, а также в юридической литературе.

Ключевые слова: семейное образование, форма получения образования, форма обучения, компенсация расходов.

Homeschooling Regulation on Regional and Municipal Levels

V. Yu. MATVEEV, head of the Laboratory of educational law of the Law institute of the Moscow City University, candidate of legal sciences

4, 2nd Selskokhozyaystvenny driveway, Moscow, Russia, 129226

E-mail: MatveevVU@mgpu.ru

Despite the fact that such an institution of Russian legislation on homeschooling is known for a relatively long time, nevertheless, Federal legislation on this issue is extremely fragmented. This fact generates quite different standard-setting practice in the Russian regions and municipalities. The existing homeschooling regulation practice at these levels has not been comprehensively evaluated from the point of view of the parameters considered in the article.

The purpose of this article is to consider the existing homeschooling regulation practice at the regional and municipal levels in terms of the educational programs range that are allowed to study in this form, and the issues of compensation for the parents expenses (legal representatives) associated with their children's General education in the family form, and some other issues.

The methodological basis of the analysis is a general philosophical research methods and private scientific (special) research methods, including formal logical interpretation and complex analysis.

According to the results, it is concluded that the existing regulation practice of the homeschooling institution at the regional and municipal levels is characterized by a significant variety, due to the lack of detailed regulation of this institution at the federal level. At the same time, despite the direct indication in the Federal legislation, the understanding of the range of educational programs that can be taught in the form of homeschooling differs significantly from the federal legislator in regional and municipal acts, as well as in legal journals.

Keywords: homeschooling, form of education, compensation of expenses.

DOI: 10.12737/art_2018_11_9

В федеральном законодательстве об образовании отсутствует детальное регулирование получения образования в семейной форме. Безусловно, в п. 2 ч. 3 ст. 44 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) признается право родителей (законных представителей) дать ребенку дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование в семье, а также право такого ребенка по решению его родителей (законных представителей) с учетом его мнения на любом этапе обучения продолжить образование в образовательной организации. Семейное образование выделено п. 2 ч. 1 ст. 17 Закона об образовании в отдельную форму обучения в рамках формы получения образования вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Кроме того, ч. 3 ст. 34 указанного Закона гарантируется право для лиц, осваивающих основную образовательную программу в форме семейного образования, пройти экстерном промежуточную и государственную итоговую аттестацию в организации, осуществляющей образовательную деятельность по соответствующей имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, бесплатно.

Также ч. 5 ст. 63 Закона об образовании возлагает на родителей (законных представителей) обязанность при выборе ими для своих детей формы получения общего образования в форме семейного образования информировать об этом выборе орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, на территориях которых они проживают.

Также необходимо упомянуть, что согласно ч. 3 ст. 64 Закона об образовании родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающие получение детьми дошкольного образова-

ния 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 РФ.

Как нетрудно заметить, федеральное законодательство по данному вопросу в основном сконцентрировано на фиксации прав и гарантий получения общего образования в семейной форме, а также установлении некоторых обязанностей для родителей (законных представителей) и органов государственной власти субъектов РФ.

Такое фрагментарное регулирование на федеральном уровне, по-видимому, преследовало цель предоставить максимальную свободу родителям в получении образования их детьми в семье. Тем не менее отсутствие механизмов реализации данного права, а также «технической» стороны обеспечения его реализации в виде установления форм документов (уведомлений, справок и т. д.), требований к документообороту между родителями (законными представителями), организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и органами власти и т. д., вызывает необходимость конкретизации норм федерального законодательства на уровне субъектов РФ и муниципальном уровне.

Как справедливо отмечает М. Н. Касаткин, «такая форма, как семейное образование, не снимает ни с родителей обязанности обеспечить получение их детьми основного общего образования, ни с государства соответствующие контролирующие функции»¹.

¹ Касаткин М. Н. Семейное образование как правовая форма получения образования

Несмотря на то что Закон об образовании организацию предоставления общего образования относит как к полномочиям субъектов РФ (п. 3 ч. 1 ст. 8), так и к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (п. 1 ч. 1 ст. 9), за редчайшим исключением существующие нормативные акты о семейном образовании приняты на уровне местного самоуправления.

Единый подход к регулированию данных отношений на указанных уровнях отсутствует, а существующая практика отличается достаточным разнообразием, в частности в том, что понимается под семейным образованием, а точнее, какие образовательные программы могут быть освоены в форме семейного образования. Упомянутая выше норма п. 2 ч. 3 ст. 44 Закона об образовании говорит о праве родителей (законных представителей) дать ребенку дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование в семье, а ч. 10 ст. 58 данного Закона закрепляет положение о том, что обучающиеся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме семейного образования, не ликвидировавшие в установленные сроки академической задолженности, продолжают получать образование в образовательной организации. Наконец, ч. 2 ст. 63 Закона об образовании предоставляет возможность получения среднего общего образования в форме самообразования.

Таким образом, в форме семейного образования могут быть освоены образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования. Последняя программа может быть также освоена и в форме самообразования.

Например, согласно п. 1.4 Положения об организации освоения обучающимися общеобразовательных программ вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в формах семейного образования и самообразования, утвержденного постановлением главы городского округа Красноармейск Московской области от 29 сентября 2017 г. № 696, семейное образование — это форма освоения ребенком по инициативе родителей (законных представителей) общеобразовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования вне образовательной организации в семье.

Приведенное определение является довольно типичным² для существующих муниципальных нормативных актов с точки зрения понимания института семейного образования, а также образовательных программ, которые могут быть освоены в данной форме. В отдельных актах в определении семейного образования подчеркивается право на последующее прохождение промежуточной и итоговой аттестации как неотъемлемой составляющей данного института³.

Вместе с тем можно отметить и ситуацию, когда в муниципальном нормативном правовом акте допускается возможность получения в

² См., например, Положение об организации освоения обучающимися общеобразовательных программ вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в формах семейного образования и самообразования), утв. постановлением администрации муниципального образования «Городской округ Черноголовка» Московской области от 16 марта 2016 г. № 171а.

³ См., например, Условия, Порядок и размер компенсации затрат родителям (законным представителям) на получение обучающимися начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования, утв. постановлением правительства Тульской области от 25 апреля 2016 г. № 159.

семейной форме лишь начального общего и основного общего образования. Так, согласно п. 1.2 Положения об организации освоения обучающимися программ начального общего, основного общего, среднего общего образования вне учреждений, осуществляющих образовательную деятельность, в формах семейного образования и самообразования, утвержденного приказом комитета образования администрации г. Ставрополя от 19 декабря 2014 г. № 1148-ОД, начальное общее и основное общее образование может быть получено вне образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность, в форме семейного образования, среднее общее образование — в форме самообразования, с последующей аттестацией в образовательных учреждениях, прошедших государственную аккредитацию.

Приведенные выше определения имеют много общего и с определениями, даваемыми в юридической литературе. Например, М. Н. Касаткин определяет семейное образование «как организованную и осуществляемую родителями форму получения образования, заключающуюся в изучении и освоении обучающимся общеобразовательных программ начального, основного и среднего общего образования вне осуществляющей образовательную деятельность организации, с последующей промежуточной и государственной итоговой аттестацией в подобной организации»⁴.

Еще более категоричной является позиция Ф. В. Цомартовой и Л. Г. Качмазовой: «Законодательная привязка семейного образования исключительно к освоению программ начального, основного и среднего общего образования, а самообразования — к профессиональному образованию лишает граждан легальной возможности использовать данные формы получения образования при-

менительно к другим уровням образования»⁵.

Как видно, в большинстве случаев возможность освоения программ дошкольного образования в форме семейного образования игнорируется. Представляется, что это может быть вызвано следующими причинами. Во-первых, дошкольное образование не является обязательным уровнем общего образования, по крайней мере в той части, которая касается обязанности органов власти предоставлять его, несмотря на отсутствие волеизъявления родителей по получению их детьми данного уровня образования. Во-вторых, согласно ч. 2 ст. 64 Закона об образовании освоение образовательных программ дошкольного образования не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации обучающихся. Это означает, что отсутствует необходимость обеспечения органами местного самоуправления прохождения таких аттестаций лицами, осваивающими данные программы в форме семейного образования. И, наконец, в-третьих, ч. 3 данной статьи обеспечение права получения родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающими получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи возложено на органы государственной власти субъектов РФ. Указанные обстоятельства свидетельствуют, что у органов местного самоуправления, по сути, нет полномочий в обеспечении получения дошкольного образования в семейной форме. Соответственно, приведенные выше примеры определения понятия «семейное образование» в муниципальных

⁴ Касаткин М. Н. Указ. соч. С. 32.

⁵ Цомартова Ф. В., Качмазова Л. Г. Получение образования вне образовательных организаций: правовые перспективы // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 33.

нормативных правовых актах говорят скорее о том, что органы местного самоуправления не «видят» своих полномочий в рассматриваемой ситуации, нежели о прямом отрицании возможности получения дошкольного образования в семейной форме. Вместе с тем позиции указанных выше авторов игнорируют положения п. 2 ч. 3 ст. 44 и ч. 3 ст. 64 Закона об образовании.

Как отмечалось выше, непосредственно за субъектами РФ в области семейного образования закреплено лишь полномочие по обеспечению получения методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы с родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающих получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования. Соответственно, подавляющее большинство нормативных правовых актов субъектов РФ о семейном образовании посвящено регулированию данного вопроса. В качестве примера можно привести постановление Правительства Ленинградской области от 4 марта 2014 г. № 40 «О предоставлении методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям (законным представителям), обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, в том числе в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях Ленинградской области».

Еще одним вопросом в рассматриваемой сфере, который сравнительно часто регулируется на уровне субъектов РФ, является вопрос о компенсации расходов родителей (законных представителей), связанных с получением их детьми общего образования в семейной форме. Отметим, что согласно ч. 2 ст. 43 Конституции РФ гарантируются общедоступность и бес-

платность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. По смыслу Закона об образовании это означает, что данные гарантии предоставляются лишь при получении образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Закон об образовании также не содержит каких-либо гарантий бесплатности получения образования вне образовательных организаций. Поскольку в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 17 указанного Закона семейное образование относится к форме получения образования вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, то необходимо констатировать, что на федеральном уровне каких-либо компенсаций и (или) выплат родителям (законным представителям) детей, получающих образование в данной форме, не предусмотрено. Вместе с тем ряд авторов с данными выводами не согласны и считают, что «тем самым происходит нарушение конституционных прав граждан на получение бесплатного образования. На федеральном уровне так и не появилась норма о выплате компенсаций родителям, практикующим семейное образование...»⁶. Представляется, с учетом вышеуказанных аргументов, что нарушения прав здесь не происходит, поскольку, с одной стороны, Конституцией РФ право на компенсацию в данной ситуации не предусмотрено, а с другой стороны, является необоснованным требовать от государства финансовой поддержки любого предоставленного права или свободы. Тем не менее запретов на выплату таких компенсаций и (или) иных выплат также не установлено, что позволяет в случае необходимости урегулировать данный вопрос на

⁶ Рукавишников М. В., Черняева Ю. А. Проблемы семейного образования // Научный поиск. 2013. № 4.1. С. 56.

уровне субъектов РФ и (или) местном уровне.

Так, постановлением Правительства Пермского края от 17 сентября 2013 г. № 1224-п утвержден Порядок предоставления компенсации затрат родителям (законным представителям) на получение обучающимися начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования в Пермском крае, а приказом Министерства образования Омской области от 16 июня 2015 г. № 39 — Порядок выплаты компенсации при получении ребенком общего образования в форме семейного образования.

Вместе с тем существующие подходы к определению размеров данных компенсаций являются достаточно разнообразными.

1. *Установление фиксированного размера компенсации в рублях.* Данный подход, пожалуй, является одним из наиболее редких. Так, в порядках выплаты компенсации при получении ребенком общего образования в форме семейного образования, утвержденных приказом Министерства образования Омской области от 16 июня 2015 г. № 39, установлены конкретные размеры компенсации в зависимости от уровня общего образования.

2. *Установление размера компенсации равного выделяемому нормативу финансирования.* Так, согласно п. 1.3 Правил предоставления средств бюджета городского округа Балашиха на финансирование семейного образования в городском округе Балашиха, утвержденных постановлением администрации городского округа Балашиха Московской области от 15 мая 2013 г. № 673/8-ПА, муниципальное общеобразовательное учреждение городского округа Балашиха обеспечивает выплату родителям (законным представителям), осуществляющим воспитание и обучение несовершеннолетнего ребенка в семье, денежных средств в размере суммы затрат на образование ребенка.

3. *Установление размера компенсации в процентах от выделяемого норматива финансирования.* Пожалуй, данный подход является одним из наиболее частых. Представляется, что при предыдущем подходе возникает ситуация дискриминационного финансирования, при которой расходы на проведение промежуточной и итоговой аттестации, уже заложенные в нормативе финансирования, не остаются у организации, осуществляющей образовательную деятельность, а выплачиваются родителям, при этом указанные расходы либо ей не возмещаются, либо эти суммы еще раз поступают в данную организацию. В рассматриваемом подходе неполное перечисление средств норматива финансирования родителям (законным представителям) обосновывается необходимостью обеспечения проведения таких аттестаций для их детей на бесплатной основе, что является более адекватным решением в данной ситуации, нежели предыдущее.

Такой подход, например, установлен в Положении об освоении образовательных программ в форме семейного образования в общеобразовательных учреждениях Пушкинского муниципального района, утвержденном постановлением администрации Пушкинского муниципального района Московской области от 30 марта 2012 г. № 775.

4. *Установление формулы (методики) расчета размера компенсации затрат.* При данном подходе устанавливается формула (методика), по которой производится расчет размера компенсации.

Так, в Порядке выплаты компенсации при получении ребенком общего образования в форме семейного образования с 1 сентября 2015 г., утвержденном постановлением Администрации Кормиловского муниципального района Омской области от 28 августа 2015 г. № 397-п, размер компенсации определяется по формуле, при которой объем освоения

образовательной программы умножается на стоимость одного академического часа. В отличие от предыдущих подходов данная методика позволяет учесть ситуации частичного освоения образовательной программы в форме семейного образования.

В качестве другого примера необходимо привести Размер компенсации затрат родителям (законным представителям) на получение обучающимися начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования, утвержденный постановлением Правительства Тульской области от 25 апреля 2016 г. № 159. Согласно данному акту размер компенсации затрат родителям (законным представителям) на получение обучающимися начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования рассчитывается исходя из количества прошедших учебных недель обучения в форме семейного образования и с учетом количества часов учебного плана, осваиваемых в форме семейного образования, и рассчитывается по определенной формуле. Здесь также предполагается при определении размера компенсации учитывать фактический объем освоения образовательной программы, а соответствующий поправочный коэффициент учитывает расходы организаций, осуществляющих образовательную деятельность, на проведение необходимых аттестаций и не предполагает возможности получения родителями норматива финансирования в полном объеме.

Кроме этого, в муниципальном законодательстве, посвященном регулированию получения образования в семейной форме, часто содержится перечень документов, которые необходимо предоставить для зачисления в качестве экстерна лица, осваивающего общеобразовательные программы в форме семейного образования. Данный перечень различается в

зависимости от муниципального образования, его установившего. Пожалуй, наиболее обширный перечень документов установлен в Порядке получения общего образования в форме семейного образования, утвержденном постановлением администрации муниципального образования «Котлас» от 29 сентября 2015 г. № 2396. Согласно п. 21 данного Порядка родители (законные представители) обучающихся при подаче заявления в Комитет по образованию предъявляют также:

- документ, удостоверяющий личность родителя (законного представителя);

- оригинал свидетельства о рождении ребенка либо заверенную в установленном порядке копию документа, подтверждающего родство заявителя (законность представления прав ребенка);

- оригинал справки о регистрации ребенка по месту жительства;

- личное дело обучающегося, выданное образовательным учреждением, в котором он ранее обучался или числился в контингенте.

Родители (законные представители) обучающихся при подаче заявления о прохождении промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации в образовательной организации предъявляют также:

- личную медицинскую карту обучающегося, оформленную в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации;

- направление Комитета по образованию;

- документ, подтверждающий уровень освоения обучающимся программ общего образования.

В нормативных правовых актах других муниципальных образований данный перечень, как правило, короче представленного. В любом случае от родителей (законных представителей) требуется кроме написания заявления еще и предоставление оригинала свидетельства о рождении ребенка либо заверен-

ной в установленном порядке копии документа, подтверждающего родство заявителя (законность представления прав ребенка), а также личного дела обучающегося (при его наличии).

Такое разнообразие подходов на муниципальном уровне к предоставляемым родителями (законными представителями) документам для зачисления их детей в общеобразовательные организации в качестве экстернов вызывает вопрос о том, как это соотносится с требованиями п. 9 Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32, а точнее, должен ли применяться данный порядок в данном случае.

Исходя из определения понятия образовательной программы, данного в п. 9 ст. 2 Закона об образовании, а также положений ст. 58 и 59 данного Закона и требований соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, необходимо констатировать, что и промежуточные аттестации, и итоговая аттестация являются неотъемлемой частью образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования. Согласно п. 9 ч. 1 ст. 33 Закона об образовании экстерны относятся к числу обучающихся. Соответственно, прием лица, освоившего общеобразовательную программу в форме семейного образования, в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, в качестве экстерна для прохождения требуемых аттестаций является приемом на обучение по общеобразовательным программам. Таким образом, указанный выше Порядок, утвержденный приказом Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32, должен распространяться и на рассматриваемую ситуацию. Вместе с тем, по-

скольку п. 9 данного Порядка содержит закрытый перечень документов и не содержит каких-либо оговорок о возможном его изменении по усмотрению организации, осуществляющей образовательную деятельность, или муниципальных образований, то представляется, что как расширение, так и сокращение данного перечня является недопустимым и нарушает требования федерального законодательства.

Подводя итог настоящему исследованию, отметим, что крайне общее нормативное регулирование получения образования в семейной форме на федеральном уровне породило разнообразную практику регулирования отдельных его аспектов на региональном и муниципальном уровнях. М. А. Брутова и А. В. Щербатюк отмечают «проблемы с оформлением и документальным сопровождением реализации семейного образования в нашей стране»⁷. Эта крайняя фрагментарность на федеральном уровне не могла быть не компенсирована в законодательстве субъектов РФ, а также в муниципальных актах.

Вместе с тем, несмотря на то что в региональных и муниципальных нормативных правовых актах признается право на освоение в форме семейного образования, как правило, лишь начального и основного общего образования, следует констатировать: п. 2 ч. 3 ст. 44, ч. 10 ст. 58, ч. 2 ст. 63, ч. 3 ст. 64 Закона об образовании однозначно свидетельствуют, что в форме семейного образования могут быть освоены любые общеобразовательные программы: дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования.

Кроме этого, поскольку компенсация затрат родителей (законных представителей) детей, нахо-

⁷ Брутова М. А., Щербатюк А. В. К вопросу о реализации семейного образования в Российской Федерации // Вестник ТОГИРРО. 2014. № 3. С. 419.

дящихся на семейном образовании, на федеральном уровне не предусмотрена, то существующие практики выплаты такой компенсации отличаются большим разнообразием. Представляется, что наиболее адекватными из них являются практики, связывающие размер выплаты с объемом освоенной обучающимся части общеобразовательной программы, а не с абсолютными величинами в рублях или процентах от норматива финансирования.

Также недопустимо требовать от лиц, находящихся на семейном образовании и принимаемых в качестве экстернов для прохождения промежуточной или итоговой аттестации, документы, не предусмотренные п. 9 Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32.

Библиографический список

Брутова М. А., Щербатюк А. В. К вопросу о реализации семейного образования в Российской Федерации // Вестник ТОГИРРО. 2014. № 3.

Касаткин М. Н. Семейное образование как правовая форма получения образования в России и Великобритании // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4.

Рукавишникова М. В., Черняева Ю. А. Проблемы семейного образования // Научный поиск. 2013. № 4.1.

Цомартова Ф. В., Качмазова Л. Г. Получение образования вне образовательных организаций: правовые перспективы // Журнал российского права. 2014. № 2.