Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Полежаев Дмитрий Александрович

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации
Б.В. Россинский

Москва — 2026

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ……..3
ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы обязательных требований в сфере общего образования
1.1. Понятие и признаки обязательных требований в сфере общего образования……22
1.2. Место обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования…….……..57
1.3. Система обязательных требований в сфере общего образования ……..…….....78
ГЛАВА 2. Организационно-правовые основы установления и применения обязательных требований в сфере общего образования
2.1. Особенности установления обязательных требований в сфере общего образования……..107
2.2. Практика применения обязательных требований в сфере общего образования……..132
2.3. Оценка применения обязательных требований в сфере общего образования и пути их совершенствования…….…..162
ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..……..192
ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ……..…….200
ПРИЛОЖЕНИЯ № 1 - № 4…….236

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Необходимость повышения эффективности социально-экономического развития Российской Федерации, защиты прав, законных интересов и иных различных ценностей, определенных законами, повышения эффективности государственного управления и формирования новой системы актуальных требований обусловило принятие в 2020 году Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»[1].

Указанный Федеральный закон заложил правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля и надзора, муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Как следствие, такие изменения повлекли преобразования в правовом регулировании государственного управления в различных сферах общественной жизни, в том числе в сфере общего образования.

Государственное управление в сфере общего образования имеет определяющее значение в стабильности и развитии общества.

Достижение устойчивого и эффективного государственного управления в сфере общего образования невозможно без должного правового регулирования.

По состоянию на 11 июня 2026 г.[2] насчитывается 911 нормативных правовых

---

[1] См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5006.

[2] Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений) в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования,

актов, содержащих обязательные требования в сфере деятельности Минпросвещения России (федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации и приказы различных федеральных органов исполнительной власти, подавляющее большинство которых приказы Минпросвещения России), в том числе нормативных правовых актов в сфере общего образования, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования.

По данным, содержащимся на официальном интернет-портале правовой информации[3], за период с 1 ноября 2020 г.[4] по 31 декабря 2025 г. опубликовано (с учетом государственной регистрации Минюстом России в 2025 году) 839 нормативных правовых актов Минпросвещения России, включая нормативные правовые акты, изданные совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, в том числе Рособрнадзором и Минобрнауки России.

За последние десять лет в Российской Федерации произошли многие изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, в том числе оказавшие влияние на правовое регулирование государственного управления в сфере общего образования и его развитие.

Так, с 2018 года Министерство образования и науки Российской Федерации преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации, отвечающее, в частности, за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере общего образования[5], и Министерство науки

в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, утвержденный Минпросвещения России 11 июня 2026 г. // URL: https://docs.edu.gov.ru/document/179242dd6637f3fb47e973701e0244f9/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

[3] См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/documents/block/foiv262?ysclid=m9ivsdx2bk942837603&index=1&pageSize=30 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[4] Дата вступления в силу Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

[5] См.: п.1 Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденного

и высшего образования Российской Федерации, к функциям которого отнесены в том числе выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере высшего образования[6], а руководство Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки стало осуществлять Правительство Российской Федерации. Исходя из Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215[7], данные изменения были обусловлены созданием эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти в сфере образования.

Все это наряду с ранее существовавшими проблемами правотворческой и правоприменительной деятельности в указанной сфере обусловливает появление новых современных задач по определению теоретико-правовых основ обязательных требований в сфере общего образования и организационно-правовых основ их установления и применения.

Особую роль и актуальность в постановке таких задач придают поправки в Конституцию Российской Федерации[8], принятые в 2020 году, которыми, в частности, уточняются вопросы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами в сфере образования, а также устанавливается, что важнейшим приоритетом государственной политики Российской Федерации являются дети. Такие поправки имеют первостепенное и даже стратегическое значение для развития общего образования и нашего общества в целом. Поскольку становление и формирование личности (основы мировоззрения и подготовка к жизни в обществе, развитие способностей, становление гражданственности, подготовка к продолжению образования

постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884 // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5343.

[6] См.: п.1 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 // СЗ РФ. 2018. № 26. Ст. 3851.

[7] См.: Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

[8] См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

и началу профессиональной деятельности) происходит в детском и подростковом возрасте, фундаментальная роль в образовании отводится общему образованию, которое является базовым во всей системе образования.

В 2021 году Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на заседании Президиума Государственного Совета Российской Федерации, посвященном задачам в сфере общего образования, отметил, что: «Образование, его развитие, совершенствование — это вопросы общенациональной повестки, один из ключевых государственных приоритетов. Они крайне важны для всего нашего общества, для каждой семьи, каждого человека.».

Подчеркивает значимость вышесказанного данное в 2024 году Президентом Российской Федерации поручение Правительству Российской Федерации совместно с Администрацией Президента Российской Федерации разработать стратегию развития образования, предусматривающую долгосрочные цели и ключевые ориентиры развития образования, которые позволят системе образования эффективно отвечать на вызовы времени и запросы общества.

Указанное повышает значимость исследования обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования.

Актуальность обозначенной темы для публично-правовых наук в целом и науки административного права в частности обусловлена отсутствием единого подхода к понятию «обязательные требования в сфере общего образования», что влечет за собой сложности как в исследовании вопросов, связанных с обязательными требованиями в сфере общего образования, так и в правовом регулировании государственного управления в данной сфере.

Отмеченное подтверждает объективную необходимость углубления научных знаний по теме исследования для совершенствования обязательных требований в сфере общего образования и правового регулирования в рассматриваемой сфере управленческой деятельности.

Степень научной разработанности темы исследования. За последние годы в юридической науке появилось немало научных трудов, связанных

с исследованием обязательных требований, однако, эти работы имеют узконаправленный или фрагментарный характер, отражают лишь общие подходы или отдельные аспекты проблемы (общие вопросы, связанные с реформой «регуляторная гильотина» и обязательными требованиями; обязательные требования в рамках контрольно-надзорной деятельности, лицензионного контроля, привлечения к административной ответственности и др). Их авторы – С.А. Агамагомедова, А.А. Агеев, Л.В. Андриченко, Ю.Г. Арзамасов, Д.Н. Беляев, А.М. Газетова, А.Б. Дидикин, А.С. Домченко, А.С. Евдокимов, А.С. Емельянов, О.Е. Ермолова, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова, Ю.В. Ким, А.В. Кнутов, Е.П. Коцюрко, А.А. Краснощеков, А.В. Мартынов, А.Ф. Ноздрачев, Д.В. Осинцев, С.М. Рукавишников, П.П. Сергун, Е.А. Смирнова, А.И. Стахов, В.П. Уманская, Б.М. Фролов и др.

Федеральному и региональному аспектам государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации посвящена кандидатская диссертация Б.М. Фролова[9].

Административно-правовому регулированию профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) посвящена кандидатская диссертация Е.А. Смирновой[10].

Административно-правовому регулированию федерального государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования в Российской Федерации, в том числе исследованию особенностей административно-правовых основ обязательных требований в сфере высшего образования, посвящена кандидатская диссертация Е.П. Коцюрко[11].

---

[9] См.: *Фролов Б.М.* Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспекты : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Фролов Борис Максимович; [Место защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. - Воронеж, 2017. - 274 с.

[10] См.: *Смирнова Е.А.* Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / Е.Н. Смирнова. - Нижний Новгород, 2022. - 246 с. : ил.

[11] См.: *Коцюрко Е.П.* Административно-правовое регулирование федерального государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / Е.П. Коцюрко. — Екатеринбург, 2024. — 322 с.

Административным процедурам лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования посвящена кандидатская диссертация А.А. Краснощекова[12].

В целом механизму административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров посвящена докторская диссертация С.М. Рукавишникова[13].

Учитывая прямую взаимосвязь обязательных требований с нормативными правовыми актами, правотворческой и правоприменительной деятельностью органов исполнительной власти, основу для настоящего диссертационного исследования создают научные труды: С.А. Агамагомедовой, С.С. Алексеева, И.Л. Бачило, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, Ю.М. Козлова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, А.В. Мартынова, Н.И. Матузова, А.Ф. Ноздрачева, Д.В. Осинцева, Г.И. Петрова, Ю.С. Решетова, Б.В. Россинского, А.Ю. Соколова, Ю.А. Тихомирова, В.П. Уманской, Т.Я. Хабриевой и др.

Однако в отечественных публично-правовых науках отсутствуют монографические работы, непосредственно посвященные теоретико-правовым основам обязательных требований в сфере общего образования и организационно-правовым основам их установления и применения.

Цель диссертационного исследования заключается в развитии научных знаний об обязательных требованиях в сфере общего образования, научном осмыслении их места в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования, а также в подготовке предложений о путях их совершенствования.

Цель диссертационного исследования предопределила необходимость решения следующих задач:

- определить понятие и признаки обязательных требований в сфере общего

---

[12] См.: *Краснощеков А. А.* Административные процедуры лицензирования и аккредитации в сфере высшего образования : специальность 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» : дис. … канд. юрид. наук / Краснощеков Александр Алексеевич. — Саратов, 2025. — 184 с.

[13] См. *Рукавишников С.М.* Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. специальность 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» : дис. … докт. юрид. наук / Рукавишников Сергей Михайлович — Саратов, 2025. — 537 с.

образования;

- выяснить место обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования;

- раскрыть систему обязательных требований в сфере общего образования;

- выявить особенности установления обязательных требований в сфере общего образования;

- изучить практику применения обязательных требований в сфере общего образования;

- рассмотреть процедуру оценки применения обязательных требований в сфере общего образования и предложить пути их совершенствования.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе установления и применения обязательных требований в сфере общего образования.

Предметом диссертационного исследования являются нормы административного, конституционного и информационного права, теоретические положения и взгляды учёных о сущности обязательных требований вообще и, в сфере общего образования в частности, правотворческая практика и практика применения обязательных требований в сфере общего образования.

Методология и методы научного исследования. Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания. В диссертации применяются такие общенаучные методы, как диалектический метод, системно-структурный, методы формальной логики: описание эмпирического материала, сравнение, обобщение, классификация, анализ и синтез, а также частнонаучные методы: историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, технико-юридический, лингвистический, статистический.

Диалектический метод позволил рассмотреть объект диссертационного исследования всесторонне и в развитии, а системно-структурный метод, в частности, исследовать обязательные требования в сфере общего образования как целостную систему, определить их место в правовом регулировании

государственного управления в сфере общего образования, и в сочетании с методом классификации ранжировать обязательные требования в сфере общего образования.

Благодаря историко-правовому методу показано научное понимание предмета и метода правового регулирования в сфере общего образования в развитии, что позволило применить полученные знания при рассмотрении объекта диссертационного исследования.

Посредством формально-юридического и лингвистического методов, например, были исследованы имеющиеся дефиниции и предложено определение обязательных требований в сфере общего образования для введения в научный оборот.

Технико-юридический метод использовался в том числе при анализе как обязательных требований в сфере общего образования, так и нормативных правовых актов, в которых содержатся такие обязательные требования.

Теоретической базой диссертационного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых, принадлежащих к различным направлениям и научным школам.

Учитывая многоаспектность и сложность объекта диссертационного исследования, непосредственную научную базу составили труды ученых:

в области административного и конституционного права, а также в области теории государства и права: А.Е. Абдрасуловой, А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, И.Л. Бачило, Г.А. Василевича, А.М. Витченко, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, А.В. Малько, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Н.И. Матузова, А.Ф. Ноздрачева, Д.В. Осинцева, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Ю.С. Решетова, Б.В. Россинского, Е.Н. Смирновой, Л.Н. Сморчковой, П.В. Соловьева, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.И. Стахова, Ю.В. Степаненко, Ю.А. Тихомирова, В.П. Уманской, Т.Я. Хабриевой, А.П. Шергина, О.А. Ястребова и др;

в части правового регулирования в сфере образования, в том числе в сфере общего образования: Г.А. Дороховой, С.И. Григорьева, Н.А. Матвеевой,

С.М. Рукавишникова, Г.С. Сапаргалиева, В.М. Сырых, В.И. Шкатуллы и др.

Нормативную основу диссертационного исследования составили положения Конституции Российской Федерации[14], федеральных законов, в частности, Федерального закона «Об обязательных требования в Российской Федерации» и Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», законов Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации и подзаконные нормативные акты, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации, и др.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составляют:

практика Конституционного Суда Российской Федерации (2000 – 2020 гг.), Верховного Суда Российской Федерации (2019 - 2025 гг.), в частности по делам об оспаривании нормативных правовых актов Минпросвещения России, Рособрнадзора, содержащих обязательные требования в сфере общего образования;

практика мировых и районных судов, касающаяся назначения административного наказания за нарушение обязательных требований в сфере общего образования;

материалы правоприменительной практики исполнительных органов субъектов Российской Федерации, касающейся проведения проверок;

доклады Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования за 2018, 2021 – 2025 годы, доклады Минэкономразвития России, в частности о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации, доклады Рособрнадзора и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, в частности о правоприменительной практике при осуществлении контроля в сфере образования;

---

[14] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // РГ. № 7.

статистическая информация, в частности сведения об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования;

информационные-аналитические отчёты и материалы федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, посвящённые обязательным требованиям в сфере общего образования;

сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов исполнительной власти, порталах административной реформы и правовой информации.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена разработкой теоретических основ и формированием научных представлений об обязательных требованиях в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования.

Научно обоснованы понятие и признаки обязательных требований в сфере общего образования; определено место обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования; раскрыта система обязательных требований в сфере общего образования; выявлены особенности установления обязательных требований в сфере общего образования; изучена практика применения обязательных требований в сфере общего образования; рассмотрена процедура оценки применения обязательных требований в сфере общего образования и предложены пути их совершенствования.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы новизны:

1. Доказано, что обязательные требования в сфере общего образования, будучи первичными императивными средствами административно-правового регулирования, без установления и выполнения которых эффективное государственное управление в данной сфере невозможно, представляют собой не разрозненную совокупность соответствующих директив, а входят в единую сложную системную конструкцию. Во-первых, обязательные требования в сфере

общего образования сами по себе являются самостоятельной системой, обеспечивающей достижение целей государственной политики и правового регулирования отношений, складывающихся в этой сфере. Во-вторых, обязательные требования в сфере общего образования в то же время являются подсистемой более сложной системы обязательных требований в сфере образования в целом, внося весомый вклад в консолидацию процесса, направленного на достижение целей государственной политики и правового регулирования отношений во всей глобальной сфере образования. В-третьих, система обязательных требований в сфере общего образования объединяет меньшие по объёму подсистемы обязательных требований в данной сфере, каждая из которых характеризуется специфическими чертами, свойственными как разным уровням общего образования, так и отдельным регионам Российской Федерации. В-четвёртых, система обязательных требований в сфере общего образования включает особую подсистему, соединяющую данную российскую систему с системами обязательных требований других государств и служащую посредническим звеном между ними, отражая международные конвергенционные процессы в этой сфере. Фактором, подтверждающим вхождение названных подсистем в единую систему обязательных требований в сфере общего образования, является наличие между каждыми из них системных связей, обусловленных существованием во всех соответствующих нормативных актах однородных обязательных требований, так называемых, «общих системных элементов».

2. Системный подход к обязательным требованиям в сфере общего образования, формирование совокупности этих требований с учётом принципов функционирования систем позволяют обеспечить законность в данной сфере и в целом существенно повысить в ней эффективность государственного управления. Подобная возможность обусловлена главным образом тем обстоятельством, что интегральная система обязательных требований в сфере общего образования обладает свойством неаддитивности, способностью, в частности, обеспечить такой уровень эффективности государственного

управления в данной сфере, который превышает сумму соответствующих способностей подсистем, составляющих эту систему обязательных требований, при их функционировании самих по себе, во внесистемной связи. Доказано, что практическая реализация подобного системного свойства в сфере общего образования невозможна без соблюдения трёх условий. Необходимо, во-первых, отражать в системе имеющиеся в сфере общего образования особенности нормативного регулирования обязательных требований. Во-вторых, учитывать особенности правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в данной сфере, обеспечивающие возможность проверять выполнение всех нормативных требований, содержащихся в системе. В-третьих, включать в систему весь массив обязательных требований, подходящих для каждого конкретного случая управления в сфере общего образования.

3. Многогранность сферы общего образования, соответствующая архитектоника системы обязательных требований в этой сфере, в значительной степени неидентичность друг другу различных подсистем указанной системы обязательных требований обусловливают то обстоятельство, что сфере общего образования в отличие от многих других, в том числе децентрализованных, областей государственного управления присущи особенности нормативного регулирования обязательных требований. Доказана необходимость одновременного установления обязательных требований в сфере общего образования не только актами федерального министерства, на которое возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, но и, что, как правило, не свойственно другим отраслям, актами непрофильных федеральных министерств, актами федеральной службы, осуществляющей контрольно-надзорные и лицензионно-разрешительные функции в данной сфере, актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в определённой мере международными договорами Российской Федерации, действующими в стране и не требующими для их применения издания внутригосударственных актов.

4. Значительный круг нормативных правовых актов, устанавливающих

обязательные требования в сфере общего образования, в том числе актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и законодательное закрепление при этом только федеральных полномочий по оценке соблюдения указанных требований обусловливают существенный недостаток в правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в данной сфере. Поскольку федеральная служба, осуществляющая контрольно-надзорные функции в этой сфере, не в состоянии лишь своими силами проводить проверку всего объёма федеральных обязательных требований и соответствующие федеральные полномочия переданы на уровень субъектов Российской Федерации, последние не имеют никакой реальной возможности (да и законных оснований) реализовывать полномочия по контролю и надзору за выполнением обязательных требований в сфере общего образования, установленных региональными нормативными правовыми актами. Это не позволяет выявлять имеющиеся случаи нарушения законности, обусловливает снижение эффективности государственного управления в данной сфере.

5. Полномочия по осуществлению государственного контроля и надзора за образовательной деятельностью, посредством которых производится оценка соблюдения обязательных требований в сфере общего образования, должны стать не только федеральными, но и субъектов Российской Федерации и реализовываться как уполномоченной на то федеральной службой, так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такое положение, которое отличается от многих других областей государственного управления, определяет особенности правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в сфере общего образования и обусловливает необходимость введения института регионального контроля и надзора в этой сфере.

6. Необходимость формирования массива обязательных требований, подходящих для каждого конкретного случая управления в сфере общего образования, обусловливает целесообразность с методологических позиций определённой классификации этих требований. Важнейшими критериями классификации таких требований являются правовой режим и форма оценки

соблюдения обязательного требования. В зависимости от правового режима можно выделить обязательные требования, применяемые в рамках общего правового режима, и обязательные требования, применяемые в рамках экспериментального правового режима. К первым следует отнести обязательные требования, введенные в соответствии с общим порядком установления обязательных требований, который позволяет унифицировать деятельность органов исполнительной власти в сфере общего образования и упорядочить систему обязательных требований в сфере общего образования. Ко вторым – обязательные требования, установленные в рамках экспериментального правового режима, предусмотренного ст.13 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». По форме оценки соблюдения обязательные требования можно разделить на: обязательные требования, проверяемые в рамках государственного контроля и надзора в сфере образования; лицензионные требования, проверяемые в рамках лицензирования образовательной деятельности; аккредитационные требования, проверяемые в рамках государственной аккредитации образовательной деятельности; обязательные требования, проверяемые при привлечении лиц, виновных в их нарушении, к административной ответственности.

7. Выявлено, что на международном уровне отсутствуют порядки установления обязательных требований в сфере образования. На региональном же уровне принятые порядки установления обязательных требований в сфере общего образования фактически ограничивают установление таких требований самих регионов Российской Федерации. На международном уровне это обусловлено отсутствием подобной необходимости как таковой ввиду особой юридической силы международных договоров Российской Федерации, а на региональном уровне – фактическим отсутствием в настоящее время регионального государственного контроля и надзора в сфере образования. Если в части международных договоров Российской Федерации с этим можно согласиться, то с целью должной реализации необходимого регионального контроля и надзора в сфере образования следует определить порядок процедуры установления соответствующих обязательных

требований. В свою очередь, на федеральном уровне обязательным требованиям в сфере общего образования присущи особенности их установления, которые обусловливаются разграничением между федеральными органами государственной власти полномочий по введению таких требований и процедурными исключениями, предусмотренными Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», иными федеральными законами.

8. Существующие порядки формирования реестра обязательных требований и перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, содержат ряд недостатков, оказывающих негативное влияние на государственное управление в сфере общего образования. В частности, не учитывается разграничение полномочий в государственном управлении в сфере образования, а именно, разграничение полномочий федерального министерства, на которое возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, и федеральной службы, осуществляющей функции по контролю и надзору в сфере образования, а также указанные порядки устанавливают противоречивые сроки актуализации таких реестра и перечней. В целях оптимизации указанного процесса и процесса систематизации обязательных требований в сфере общего образования предложения по изменениям, которые при этом необходимо внести в законодательство Российской Федерации, сформулированы в тексте диссертации.

9. Процедура оценки применения обязательных требований в сфере общего образования свидетельствует, что нередки случаи, когда по разным причинам оценка того или иного акта, содержащего такие требования, еще не проведена, а срок его действия подходит к концу. Между тем, согласно процедурным правилам, продление срока действия актов, подлежащих оценке, возможно только после ее проведения, что обусловливает организационно-правовое противоречие. Для его устранения в Правилах оценки применения обязательных требований необходимо предусмотреть предельный срок и упрощенный порядок подготовки доклада о достижении целей введения обязательных требований, который

применяется при наступлении предельного срока.

10. С целью совершенствования и усиления роли обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования в тексте диссертации сформулированы изменения и дополнения законодательства Российской Федерации, в том числе, в ст.4, ч.1 ст.6, ч.2 ст.89, п.1 ч.1 ст.93 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» - в части уточнения правового регулирования отношений в сфере образования, полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования, управления системой образования, предмета федерального государственного контроля и надзора в сфере образования, в ст.49 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» - в части установления обязанности контролируемых лиц предоставлять информацию о принятых контролируемым лицом мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований по результатам объявленного предостережения. Они представлены в приложениях № 1 и № 2.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования. В диссертационном исследовании развиваются и конкретизируются положения административного права, общей теории государства и права, которые сопряжены с разработкой теоретических основ и формированием научных представлений об обязательных требованиях в сфере общего образования, определением особенностей установления обязательных требований в сфере общего образования и анализом практики применения обязательных требований в сфере общего образования, определением путей их совершенствования.

Полученные в ходе диссертационного исследования выводы и результаты имеют свою значимость для отраслевых юридических наук и могут быть использованы для дальнейших научных изысканий по данной проблеме.

Практическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что его выводы и положения могут быть использованы:

в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, повышения эффективности государственного управления. Особой сферой практического применения являются вопросы установления и применения обязательных требований;

в ходе подготовки преподавания дисциплин публично-правового цикла, в том числе дисциплин «Административное право», «Административные процедуры», «Государственное управление в условиях административной реформы», «Правовые акты органов исполнительной власти», иных специальных курсов в области административного права, а также при разработке учебников, пособий и рекомендаций для органов государственной власти.

Достоверность и обоснованность полученных результатов исследования подтверждаются использованием общенаучных и частнонаучных методов познания, а также анализом широкого круга источников, составляющих теоретическую, методологическую и нормативно-правовую базу исследования.

Выводы исследования основываются на: анализе законодательства в сфере образования и обязательных требований, статистических и фактографических данных о практике применения обязательных требований в сфере общего образования, а также личном практическом опыте соискателя в организационно-управленческой и нормотворческой деятельности в данной сфере.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре административного права и процесса имени Л.Л. Попова Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Основные положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, докладывались и обсуждались на 10 научно-практических мероприятиях: XXII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения», «Государство и право России в современном мире (г. Москва, 2022 г.); круглом столе на тему «Антикоррупционное просвещение и воспитание в сфере высшего образования» (г. Москва, 2022 г.);

XVI Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, «Наука административного права в системе публично-правовых наук» (г. Москва, 2023 г.); XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения», «Административное усмотрение в контексте оценки научной деятельности» (г. Москва, 2023 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения — 2024) (г. Москва, 2024 г.); XVII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, «Лицензионно-разрешительная система: проблемы теории, законодательства и правоприменения» (г. Москва, 2024 г.); Международной конференции «Реализация миграционной политики Российской Федерации в условиях формирования многополярного мира» в рамках XI Московского юридического форума «Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы» (г. Москва, 2024 г.); Международной научно-практической конференции «Административное право: обоснование административного акта» в рамках V Международного юридического форума: «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития» (г. Новосибирск, 2024 г.); IV Саратовском юридическом форуме, «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» (г. Саратов, 2024 г.); XXVI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения», «Система административного права в условиях новых вызовов» (г. Москва, 2024 г.).

Основные положения диссертационного исследования отражены в 16 статьях[15], 7 из них опубликованы в ведущих рецензируемых научных

[15] См., напр.: *Полежаев Д.А.* Особенности подготовки федеральных нормативных правовых актов управления, содержащих обязательные требования // Законы России. 2023. № 11. С. 28-32. *Полежаев Д.*А. О принципах введения обязательных требований и их оценки применения // Административное право и процесс. 2024. № 5. С. 57-60. *Полежаев Д.А.* Усмотрение при принятии управленческих решений по вопросам установления и разъяснения обязательных требований // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). № 5. 2024. С. 222-229. *Полежаев Д.А.* О месте и значении обязательных требований в административном праве как публично-правовой науке // В сборнике: Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы. XXIV Международная научно-практическая конференция, в рамках XIII Московской юридической недели. Москва, 2024. С. 116-120. *Полежаев Д.А.* Обязательные требования при осуществлении лицензирования образовательной деятельности // Формирование

изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России, в которых должны быть опубликованы научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата.

Указанный в статье[16] вывод о необходимости перехода к формированию перечня нормативных правовых актов с обязательными требованиями посредством федеральной государственной информационной системы «Реестр обязательных требований» нашел свое отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 26 января 2026 г. № 42 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»[17].

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, источников и приложений.

многополярного мира: вызовы и перспективы: сборник докладов XI Московского юридического форума : в 3 ч. Ч. 3. - М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. - 699 с. С. 111-115. *Полежаев Д.А*. Обязательные требования в деятельности органов публичной власти в сфере общего образования // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ., посвящ. памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках IV Саратовского юридического форума «Роль права в обеспечении национальной безопасности современной России» (г. Саратов, 6 июня 2024 г.) / [под общ. ред. А.Ю. Соколова] ; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия. - Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2024. - 352 с. С. 319-325. *Полежаев Д.А.* Официальное разъяснение нормативных правовых актов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2025. № 2. С. 136-144. *Полежаев Д.А.* Стратегическое планирование в сфере образования: от отраслевой стратегии к обязательным требованиям // Административное право и процесс. 2025. № 5. С. 31-34. *Полежаев Д.А.* О некоторых вопросах правового регулирования в сфере общего образования в трудах отечественных ученых второй половины XX – начала XXI века // Юридическое образование и наука. 2026. № 1. С. 33-38.

[16] *Полежаев Д.А.* О некоторых вопросах публичного управления в сфере общего образования при формировании и ведении реестра обязательных требований // Административное право и процесс. 2024. № 1. С. 66-68.

[17] См.: СЗ РФ. 2026. № 5. Ст. 471.

ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы обязательных требований в сфере общего образования

1.1. Понятие и признаки обязательных требований в сфере общего образования

Одним из важных условий ускорения социально-экономического развития Российской Федерации является реформирование системы государственного управления страны[18].

В 2020 году в рамках реализации «регуляторной гильотины»[19] приняты Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»[20] (далее – Закон об обязательных требованиях), определивший правила создания обязательных требований, а также Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[21] (далее – Закон о контроле), регламентирующий в том числе вопросы, касающиеся проверки выполнения обязательных требований в рамках государственного контроля и надзора.

Механизм «регуляторной гильотины» охватывал и сферу общего образования, в том числе управление ею, а в настоящее время на нее

---

[18] См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

[19] См.: подп. «б» п.3 перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.), перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 г. № ДМ-П36-608 «О решениях, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций». URL: http://government.ru/orders/selection/401/35579/ (дата обращения: 11 ноября 2024 г.), план мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации 29 мая 2019 г. № 4714п-П36. URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/ 09/road_map.pdf?ysclid=mdaj45vitk869483952 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.), методика исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/09/method.pdf?ysclid=mdalrqxldq574418802 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

[20] См.: СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5006.

[21] См.: СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

распространяются в том числе положения Закона об обязательных требованиях[22].

Без рассмотрения вопроса о том, что такое «обязательные требования» и «обязательные требования в сфере общего образования» соответственно, невозможно достижение целей настоящего исследования.

Для российской правовой системы термин «обязательные требования» не является новым и широко используется законодательством Российской Федерации.

Самые ранние упоминания этого термина свидетельствуют о том, что обязательные требования, еще до принятия Конституции Российской Федерации, являлись одними из важнейших элементов государственного контроля и надзора.

Так, едва ли не впервые в законодательстве Российской Федерации вышеуказанный термин прозвучал при раскрытии полномочий органов государственного управления, осуществляющих контроль над безопасностью для потребителей товаров (работ, услуг). К полномочиям указанных органов относилось, в том числе, установление обязательных требований по безопасности товаров (работ, услуг)[23], осуществление контроля за их соблюдением, направление предписаний об устранении нарушений таких требований[24].

Еще одним ярким примером использования рассматриваемого термина в качестве элемента контрольной и надзорной сферы является его применение в ключевых для указанной сферы федеральных законах. Сначала в Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля

---

[22] См.: *Полежаев Д.А.* Обязательные требования при осуществлении лицензирования образовательной деятельности // Формирование многополярного мира: вызовы и перспективы: сборник докладов XI Московского юридического форума : в 3 ч. Ч. 3. - М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. - 699 с. С. 112.

[23] См.: Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В. К. Андреев, Л. В. Андреева, К. М. Арсланов [и др] ; под ред. В. А. Вайпана, М. А. Егоровой. - Москва : Юстицинформ, 2017. - 432 с.

[24] См.: первоначальная редакция ст.40 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

(надзора)» (утратил силу)[25] при раскрытии также одного из важнейших понятий в контрольной и надзорной сфере - государственного контроля и надзора, где, по сути, обязательные требования являются предметом проверки. Затем в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[26] (далее – Закон № 294-ФЗ) и Законе о государственном контроле.

Центральное место также отводится обязательным требованиям в сфере технического регулирования[27]. Причем требования в указанной сфере будут обязательными к соблюдению в случае, если они включены в технические регламенты[28].

Для целей настоящего исследования необходимо сказать, что термин «обязательные требования» также применяется в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон о лицензировании)[29], Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[30] (далее – Закон об образовании), а также в иных нормативных правовых актах (далее – НПА).

Несмотря на то, что вышеперечисленные федеральные законы имеют свой понятийный аппарат, однако, ни в них, ни в иных федеральных законах, в том числе в Законе об обязательных требованиях, не раскрывается официальное определение понятия «обязательные требования». В отличие от многих других федеральных законов[31] в Законе об обязательных требованиях отсутствует категориальный

---

[25] См.: СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436.
[26] См.: СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.
[27] См.: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140 (далее – Закон о техническом регулировании).
[28] См.: Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография. 432 с. Определение термина «технические регламенты», приведенное в ст.2 Закона о техническом регулировании.
[29] СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
[30] СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.
[31] Напр., в отличие от Закона об образовании, Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5017.

аппарат используемых определений и терминов в целом.

В Законе об образовании термин «федеральные государственные образовательные стандарты», включающий в том числе федеральные государственные образовательные стандарты общего образования (далее – ФГОС)[32], так и некоторые другие термины[33], определяются через обязательные требования. Однако, как мы уже заметили выше, дефиниция обязательных требований в сфере образования, в том числе общего образования, отсутствует[34].

М.Д. Хайретдинова подмечает, что проблема пробельности дефинитивного регулирования, то есть отсутствие в законодательных актах понятийного аппарата, относится к числу серьезных дефектов законотворчества[35]. При этом, как она же справедливо указывает, не следует абсолютизировать и стремиться устранить все проявления непроясненности понятий и юридических норм, а равно зафиксировать то или иное понятие крайне затруднительно, избежав при этом дополнительных ошибок. Поэтому проблема дефиниции должна носить реальный осязаемый, а не мнимо-умозрительный характер[36].

Полагаем важным согласиться с вышеуказанной позицией М.Д. Хайретдиновой с той точки зрения, что все можно довести до абсурда, искать проблему или ее мнимо поднимать там, где ее нет. Поэтому любой дефект, связанный с дефинициями, в том числе, отсутствие в законодательных актах понятийного аппарата, необходимо рассматривать в каждом конкретном случае (законодательном акте) отдельно. Ведь попросту говоря, если законодательный акт достигает своей цели регулирования, ясен и не вызывает вопросов

---

[32] См.: *Барабанова С.В., Пешкова (Белогорцева) Х.В., Баранов И.В., Менкенов А.В., Селезнева А.Х., Чернусь Н.Ю., Беляев М.А., Зенков М.Ю., Котухов С.А.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «ГАРАНТ».

[33] Напр., термины «образовательный стандарт», «федеральные государственные требования», «требования, устанавливаемые образовательными организациями высшего образования», касающиеся сферы высшего образования.

[34] См.: *Коцюрко Е.П.* Административно-правовое регулирование федерального государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / Е.П. Коцюрко. — Екатеринбург, 2024. — 322 с.

[35] См.: *Хайретдинова М.Д.* Типичные дефекты дефиниций современного российского законодательства и основные пути их преодоления // Юристъ-Правоведъ. 2018. № 1. С. 8–13.

[36] См. Там же.

в правоприменении, то, может быть, установление в нем понятийного аппарата будет ненужным и даже избыточным.

Отсутствие в Законе об обязательных требованиях определения «обязательных требований» следовало бы отнести к вышеуказанному дефекту, принимая во внимание то, что, по мнению некоторых ученых, например, Д.В. Осинцева, указанный Закон «стоило бы назвать законом об источниках административного права или даже шире - об источниках российского права, так как технико-юридические правила организации нормативной правовой среды, предложенные в Законе об обязательных требованиях, являются принципиальной моделью для разработки всего нормативно-правового массива юридических источников»[37]. Так, Закон об обязательных требованиях, носящий комплексный характер, является базой, как для органов нормотворчества, так и для правоприменителя, и должен быть ясен и исполним.

Однако применение к рассматриваемому Закону указанного дефекта только лишь по причине его комплексности и базового характера, по нашему мнению, как раз и является мнимо-умозрительным.

Дефиниция, согласно М.Д. Хайретдиновой, это «краткое определение какого-либо понятия, отражающее существенные, качественные признаки предмета или явления.»[38].

Исходя из вышеуказанного определения дефиниции видится, что ключевым для определения термина «обязательные требования» является уяснение его содержания и установление его признаков.

Фактически термин «обязательные требования» Законом об обязательных требованиях вводится как сокращение к словам — требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной

---

[37] См., напр., *Осинцев Д.В.* Обязательные требования как предмет административно-правовых исследований // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 1. С. 34.

[38] См.: *Хайретдинова М.Д.* Указ. соч. С. 8–13.

ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы[39].

Посмотрим, что же из себя представляют по содержанию равнозначные в рамках Закона об обязательных требованиях правовые категории «обязательные требования», «требования».

В понимании законодателя, о чем далее говорится в Законе об обязательных требованиях, содержанием данных правовых категорий являются условия, ограничения, запреты, обязанности[40], в свою очередь, раскрытие данных терминов в Законе об обязательных требованиях отсутствует.

В связи с этим сперва обратимся к их пониманию в русском языке. Так, согласно Толковому словарю С.И. Ожегова: под требованием, в частности, понимается выраженная в решительной, категорической форме просьба, распоряжение, или обязательное правило, условие; условием является 1) обстоятельство, от которого что-нибудь зависит; 2) требование, предъявляемое одной из договаривающихся сторон; ограничение рассматривается 1) в значении ограничить, то есть поставить в какие-нибудь рамки, границы, определить какими-нибудь условиями, а также сделать меньше, сократить охват кого-чего-нибудь; 2) в качестве правила, ограничивающего какие-нибудь действия, права; запретом следует считать то же, что запрещение. Наложить запрет на что-нибудь; под обязанностью — круг действий, возложенных на кого-нибудь и безусловных для выполнения[41].

Из указанных определений, по нашему мнению, можно сделать следующие выводы: термины «требование» и «условие» в одном из своих значений раскрываются посредством друг друга, что в зависимости от контекста говорит об их схожести и взаимозаменяемости; термины «требование» и «ограничение»,

---

[39] См.: ч.1 ст.1 Закона об обязательных требованиях.

[40] См.: п.1 ч.1 ст.10 Закона об обязательных требованиях.

[41] См.: Толковый словарь Ожегова С.И. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=32188. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33352. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=18086. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=18090. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=17987. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=8621 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.). (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

исходя из их определений, могут представлять собой правило, то есть то, что следует соблюдать; термин «ограничение» может быть определен как условие; если термины «ограничение» и «запрет» в контексте своих значений говорят о необходимости воздержаться от осуществления определенных действий, то термин «обязанность» наоборот предписывает совершить определенный круг действий.

Сделать вывод о том, что термины «условия», «ограничения», «запреты», «обязанности» полностью равнозначны друг другу нельзя, а равно то, что термин «требование» не может в конкретном случае раскрываться через условие, ограничение, запрет или обязанность — также нельзя.

В юридической науке отсутствует единое понимание в вопросе определения терминов «условия», «ограничения», «запреты», «обязанности».

Груздев В.В., исследуя вопросы, касающиеся юридических фактов, юридических условий и правовых состояний в механизме правового регулирования, определяет термин «условие» как обстоятельство, от которого что-либо зависит, в двух значениях. Во-первых, условие как закрепленное в норме права требование к нормативной модели обстоятельства. Во-вторых, условие как реально существующее обстоятельство, наличие которого необходимо для наступления юридических последствий.

В первом варианте условия относятся к модели обстоятельства. Поэтому закрепленные в норме права требования к абстрактной модели обстоятельства целесообразно именовать нормативными условиями. Во втором варианте условия отнесены к фактическим, материальным обстоятельствам, при наличии которых факт реальной действительности в силу норм права становится юридическим фактом. Следовательно, если условие рассматривать в качестве обстоятельства, от которого в силу норм права зависит, будет ли другое фактическое обстоятельство являться юридическим фактом, то такое условие следует считать юридическим[42].

---

[42] См.: *Груздев В.В.* Юридические факты, юридические условия и правовые состояния в механизме правового регулирования / В. В. Груздев – Текст : непосредственный // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2011. № 5. С. 84.

В теории права термин «ограничение» является одним из базовых, поскольку существует неразрывная связь действия права с ограничением свободы его субъектов[43]. Данный термин также считается фундаментальной категорией для конституционного права, которая выражается в установлении участникам правоотношений конкретных пределов (границ) дозволенного поведения с целью защиты общественно значимых ценностей и достижения компромисса между интересами различных участников правоотношений[44]. Отличительной чертой административного права является его охранительный потенциал для социальных отношений, в связи с чем, назначение административно-правовых ограничений не может заключаться в негативном воздействии на общество, иначе бы это противоречило публично-правовой направленности детальности органов исполнительной власти[45].

И в теоретико-правовых, и в отраслевых юридических исследованиях термин «ограничение», как правило, используется в составе словосочетаний - таких, как, например, «правовое ограничение», «ограничение в праве», «ограничение прав», «юридическое ограничение», «ограничение свободы»[46].

---

[43] См.: *Хвостова А.В.* Ограничение как понятие общей теории права // Вестник экономической безопасности. 2022. № 6. С. 249. https://doi.org/10.24412/2414-3995-2022-6-249-252.

[44] См.: *Агеев В.Н.* Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 10. *Должиков А.В.* Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 5. *Нурмагамбетов Р.Г.* Запреты и ограничения в конституционном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 10. *Переверзев А.А.* Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. С. 6.

[45] См.: *Соболев О.В.* Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». - 2018. - Т. 18. № 3. С. 101 и 102.

[46] См.: *Андреев Ю.Н.* Ограничения в гражданском праве России [Текст]. - Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2011. С 17. *Бородавкина Н.М.* Ограничения и запреты в гражданском праве // Вестник ОГУ 2014. № 4 (165). С. 236-239. *Ищук И.Н.* Ограничения в праве (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. - 169 с. *Малько А.В.* Ограничения в праве : проблемы теории, практики, политики // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 238-248. *Москаленко Т. О.* Конституционно-правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях. Обеспечения безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. - 32 с. *Панько К.К.* Ограничения в уголовном праве и правоприменении // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 50-53. *Петрушкина А.В.* Ограничения трудовых прав и правовые стимулы в трудовом праве //

Чаще всего в юридической литературе встречается термин «правовое ограничение». Изучение существующих в юридической литературе точек зрения относительно понятия и сущности правовых ограничений позволяет сделать вывод о том, что преимущественно под ними понимаются особого рода правовые средства, которые используются для установления границ действий субъектов права[47].

Что касается запрета, то его важную роль, как правового средства, отмечал С.С. Алексеев. С его точки зрения, это средство призвано обеспечить, в том числе, высокий уровень организованности системы общественных отношений, защитить права и законные интересы граждан[48]. По мнению Н.Н. Рыбушкина, запрет относится к разновидности правовых норм (запрещающие нормы). При этом он разделяет такие средства юридического воздействия, как запреты и ограничения, указывая на их близость, но не тождественность[49].

Согласно позиции Нурмагамбетова Р.Г., конституционно-правовые запреты определяются как «способы конституционно-правового регулирования, установленные государством, носящие императивный характер, основной целью которых является превенция и предотвращение совершения субъектами конституционных правовых отношений каких-либо неправомерных действий, нарушающих или порождающих угрозу нарушения норм, содержащихся в Конституции России»[50].

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что фактически по своему содержанию термины «ограничение» и «запрет» являются очень близкими.

Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 86-88. *Приходько И.М.* Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. - 26 с. *Шабуров А.С.* «Ограничение права», «ограничения в праве», «правовые ограничения» : соотношение понятий // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 365-370. *Ягофарова И.Д.* Право как мера ограничения свободы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. - 32 с.

[47] См.: *Хвостова А.В.* Указ. соч. С. 249.

[48] См.: *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. С. 24, 47.

[49] См.: *Рыбушкин Н.Н.* Запрещающие нормы в советском праве. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1990. С. 13.

[50] См.: *Нурмагамбетов Р.Г.* Указ. соч. С. 10.

Являясь правовыми средствами императивного характера, их цель видится в сдерживании возникновения (минимизации) негативных проявлений конкретных субъектов[51].

Как бы это не звучало парадоксально, но в юридической науке «обязанности» рассматриваются через призму юридических обязанностей[52] и их взаимосвязи с субъективными правами. Например, С.С. Алексеев определял юридическую обязанность в качестве меры должного, необходимого поведения, имеющего свои пределы, предписанной субъекту, и относил юридические обязанности к системе правовых средств[53]. В свою очередь, согласно точке зрения Бекбаева Е.З. юридические обязанности являются не просто определителем меры поведения, но и служат юридическим средством распределения социальных благ и удовлетворения потребностей людей[54].

Теперь обратимся к НПА с целью выявления конкретных примеров обязательных требований в сфере общего образования, выраженных в виде условий, ограничений, запретов и обязанностей.

К числу НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, относится, например, приказ Минпросвещения России от 2 сентября 2020 г. № 458 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»[55, 56] (далее — Порядок № 458):

---

[51] См.: *Морозов С.Э.* Конституционно-правовые ограничения и запреты в деятельности заместителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 5. С. 25 - 28.

[52] См. напр.: *Ильясов Т.Р.* Юридические обязанности: понятие и роль в юридической науке и практике // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 77-83.

[53] Право. Азбука. Теория. Философия : Опыт комплекс. исслед. / С. С. Алексеев. - Москва : Статут, 1999. С. 67, 68, 365 и 366.

[54] См.: *Бекбаев Е.З.* Субъективное право и юридическая обязанность в механизме правового регулирования // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2009. № 4 (16). С. 47.

[55] Зарегистрирован Минюстом России 11 сентября 2020 г., регистрационный № 59783.

[56] См.: п.44 перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений) в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

пунктом 8 Порядка № 458 установлено, что получение начального общего образования в общеобразовательных организациях начинается по достижении детьми возраста шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет. Во-первых, следует заметить, что данное положение, по нашему мнению, содержит несколько требований, которые касаются возраста детей, в том числе предельного, а также состояния здоровья, необходимых для начала обучения в общеобразовательных организациях. Это наблюдение позволяет сделать вывод, что в одной структурной единице НПА может быть несколько обязательных требований. Во-вторых, чтобы установить, чем указанные требования являются по содержанию, прибегнем к методу «от противного». Данное положение не налагает на общеобразовательные организации обязанность совершить какое-либо действие и контекстуально ничего не запрещает, значит, это не обязанность и не запрет. С точки зрения вышеуказанных определений терминов «условие» и «ограничение», содержащихся в Толковом словаре С.И. Ожегова, данные требования могут быть отнесены как к условиям, так и к ограничениям. По нашему мнению, буквальное прочтение (толкование) данного положения и возможность мысленно подставить в нем союз «если» или, как ни странно, слова «при условии», вводя придаточное предложение, выражающее условие, при котором возможно действие или состояние в главном предложении, позволяет сделать вывод, что перед нами требование, выраженное в виде условия;

пунктом 20 Порядка № 458 предусматривается, что при приеме на обучение общеобразовательная организация обязана ознакомить поступающего и (или) его родителей (законных представителей) со своим уставом, с лицензией на осуществление образовательной деятельности, со свидетельством о государственной аккредитации, с общеобразовательными программами и другими документами, регламентирующими организацию и осуществление

осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, утвержденного Минпросвещения России 11 июня 2026 г. // URL: https://docs.edu.gov.ru/document/179242dd6637f3fb47e973701e0244f9/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

образовательной деятельности, права и обязанности обучающихся — данное положение предписывает общеобразовательной организации совершить определенное действие и использует при этом слово «обязана», которое как вспомогательный помощник, подчеркивает, что перед нами требование, выраженное в виде обязанности;

пунктом 27 Порядка № 458 определено, что не допускается требовать представления других документов, кроме предусмотренных пунктом 26 Порядка приема, в качестве основания для приема на обучение по основным общеобразовательным программам — на первый взгляд, слова «не допускается» говорят об однозначном запрете совершать определенное действие. Однако предлог «кроме», предусматривает исключение и сводит данное требование к не полному запрету, в связи с чем вывод о том, что это запрет, а не ограничение, становится неоднозначным.

Прямым запретом является, например, ч.9 ст.13 Закона об образовании, предусматривающая, что запрещается использование при реализации образовательных программ методов и средств обучения и воспитания, образовательных технологий, наносящих вред физическому или психическому здоровью обучающихся.

К чему, например, может быть отнесено по содержанию положение, установленное п.23 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного приказом Минпросвещения России от 22 марта 2021 г. № 115[57], о том, что количество обучающихся в классе (группе) определяется, исходя из расчета соблюдения нормы площади на одного обучающегося, соблюдении требований к расстановке мебели в учебных кабинетах? Может ли данное требование одновременно быть выражено

[57] Зарегистрирован Минюстом России 20 апреля 2021 г., регистрационный № 63180 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/ Document/View/00012021042000 66?ysclid=mfbgs419vj783037383 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

обязанностью-условием или все же это только обязанность или только условие?

Мы же полагаем, что здесь все-таки приведен пример обязанности, представленной в виде императивного указания в каком порядке определять количество обучающихся в классе.

В целом, приведенные выше примеры показывают, что содержание обязательных требований в сфере общего образования может быть выражено в виде условий, ограничений, запретов и обязанностей, однако, имеются случаи, при которых однозначно определить тот или иной вид содержания обязательного требования в сфере общего образования представляется затруднительным, а также имеются предпосылки к тому, что содержание одного требования может сочетать в себе несколько указанных видов.

Представляется, что указанное обусловлено отсутствием в Законе об обязательных требованиях четкого разграничения рассмотренных видов содержания обязательных требований, в связи с чем выходом из этого может быть внесение соответствующих изменений в Закон об обязательных требованиях.

Надо признать, что попытка осмысления правовой категории «обязательные требования» в науке уже предпринималась.

А.В. Кнутов раскрывает обязательные требования через требования к деятельности и объектам хозяйствующих субъектов, а также производимой и (или) реализуемой данными субъектами продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам), исполнение которых может быть проверено в рамках осуществления государственного или муниципального контроля[58, 59].

По мнению А.В. Мартынова, можно предположить, что «совокупность нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в определенной сфере государственного управления и подлежащих проверке со стороны

---

[58] См.: *Кнутов А.В.* Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // А.В. Кнутов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 104.

[59] См.: Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Фесько Дмитрий Станиславович; [Место защиты: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»]. - Нижний Новгород, 2021. - 279 с. : ил.

уполномоченного контрольно-надзорного органа в ходе мероприятия по контролю и является теми самыми «обязательными требованиями», являющимися предметом государственного контроля и надзора»[60].

Рассуждения А.М. Газетовой и О.Н. Ермоловой о дефиниции «обязательных требований» сводятся к тому, что для определения данной правовой категории более удачен термин «предписание»[61]. В подтверждение данного умозаключения А.М. Газетовой и О.Н. Ермоловой приводится предложенное М.Л. Давыдовой определение нормативно-правового предписания как минимальной смысловой части текста НПА, представляющей собой элементарное государственно-властное веление общего характера, обладающее формальной определенностью, цельностью и логической завершенностью.

Так, М.Л. Давыдова приходит к выводу, что «нормативно-правовое предписание — это форма (способ) текстуального выражения частей правовых норм и других велений законодателя», где нормативно-правовое предписание является родом, а правовая норма – видом[62], а значит, нормативно-правовое предписание является более широкой правовой категорией, включающей правовые нормы.

В основу указанного вывода положен довод о том, что правовая норма является начальным элементом системы права, а нормативно-правовое предписание - начальным элементом системы законодательства.

В целом, утверждение о том, что нормативно-правовое предписание является

---

[60] См.: *Мартынов А.В.* Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являются предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / коллектив авторов; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 84 - 119.

[61] См.: *Газетова, А.М.* Обязательные требования к предпринимательской деятельности. К вопросу о дефиниции / А. М. Газетова. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2022. — № 51 (446). — С. 461. *Ермолова О.Н.* Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 11. С. 62.

[62] См.: *Давыдова М.Л.* Правовая норма и нормативное предписание: проблема соотношения / М.Л.Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. – Сер. 5: Юриспруденция.: Научно-теоретический журнал. Вып. 8. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2006. С. 56.

начальным элементом системы законодательства представляется спорным. Например, некоторые авторы первичным элементом системы законодательства называют нормативный акт[63]. В НПА федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВы) применяются главы (разделы (подразделы))[64]; пункт; подпункт; абзац[65], а в законодательных актах - часть; раздел; подраздел; глава; параграф; статья[66].

Получается, что, по мнению А.М. Газетовой и О.Н. Ермоловой, нормативно-правовое предписание — это некая структурная единица системы законодательства, в данном случае, как пишет М.Л. Давыдова, это предложение[67]. Поэтому, по сути, пытаясь дать альтернативное теоретико-правовое определение обязательных требований, делается вывод, что это форма выражения. Да, обязательное требование может быть выражено в предложении, абзаце, подпункте, пункте, части, статье НПА, но что тогда является их смысловым альтернативным определением в теоретическом плане?

В свою очередь, А.Ф. Ноздрачёв раскрывает институт обязательных требований как систему правовых норм[68].

В научно-практическом комментарии к Закону об обязательных требованиях приводится заслуживающее внимания утверждение, согласно которому обязательные требования по своей форме представляют диспозиции правовых

---

[63] См.: *Петров Д.Е.* Отрасль права / под ред. М.И. Байтина. - Саратов, 2004. - С. 19. Леонов А.Н. Система права и система законодательства: проблемы соотношения // Право и государство: теория и практика. 2022. № 8(212). С. 91.

[64] См.: *Борисов А.Н., Игнатов С.Л.* Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (постатейный). – «Деловой двор», 2020 г.

[65] См.: Методические указания по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденные приказом Минюста России от 31 августа 2023 г. № 222 (зарегистрирован Минюстом России 1 сентября 2023 г, регистрационный № 75075).

[66] См. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/metod/?ysclid=mdaigrum37379124720 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

[67] Давыдова, М.Л. Указ. соч. С. 53.

[68] См.: *Полежаев Д.А.* О месте и значении обязательных требований в административном праве как публично-правовой науке // В сборнике: Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы. XXIV Международная научно-практическая конференция, в рамках XIII Московской юридической недели. Москва, 2024. С. 119.

норм, а по содержанию - запреты, предписания, обязывания[69].

Во-первых, обращает на себя внимание то, что авторы указанного научно-практического комментария в отличие от предусмотренных Законом об обязательных требованиях и рассмотренных выше видов содержания обязательных требований не включили в их число «ограничения» и «условия» и наоборот, отнесли к их числу «предписания».

Как сообщается в научно-практическом комментарии, данное утверждение сделано на основании того, что обязательные требования устанавливаются НПА. Дополнительное обоснование, в том числе разграничение указанных терминов в понимании авторов, в научно-практическом комментарии отсутствует.

По сути, авторами предлагается новая классификация по юридическому содержанию императивной диспозиции правовой нормы, однако, у нас она вызывает сомнения.

Нами уже приводились примеры обязательных требований в сфере общего образования «условий» и «ограничений». Да, имеются трудности в их поиске в законодательстве, сопряженные с отсутствием в Законе об обязательных требованиях четких разграничений данных терминов, но все же такие виды обязательных требований предусмотрены де-юре и есть де-факто.

Наряду с «обязыванием» авторы научно-практического комментария включают «предписание». В свою очередь, устоялось мнение, что императивные нормы права подразделяются на обязывающие и запрещающие[70], где обязывающие нормы предписывают субъекту совершить определенные действия. Если и можно

---

[69] См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» / Л.В. Андриченко, Ю.Г. Арзамасов, А.С. Емельянов и др.; отв. ред. А.С. Емельянов, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2024. — 172 с.

[70] См.: *Буваева Н.Э., Шашкина А.Н.* Меры, стимулирующие добросовестное поведение участников таможенных правоотношений // Административное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 1 — 9. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. Т. 1 / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, М. В. Анисифорова и др. ; отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. – Москва : Проспект, 2024. – 472 с. С. 59 - ISBN 978-5-392-42197-8. Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019. 592 с. Вандышев В.В. Уголовный процесс. Общая и Особенная части: учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Контракт, Волтерс Клувер, 2010. 720 с.

приравнять обязывание и предписание друг к другу, то ставить их в одном перечислительном ряду сомнительно.

Во-вторых, тезис о том, что обязательные требования по своей форме представляют диспозиции правовых норм, требует обсуждения.

Для раскрытия данного тезиса требуется рассмотреть классические элементы нормы права: гипотезу, диспозицию и санкцию, однако, ввиду того, что этим элементам посвящена обширная научная литература[71], в настоящем исследовании мы не будем останавливаться на их детальном рассмотрении.

Требующей внимания является идея о структурировании элементов нормы права на первичные правовые средства[72], в которой, по мнению А.И. Илалутдинова, «проблемным представляется определение самого перечня таких средств»[73].

Ранее рассмотренные нами виды обязательных требований в сфере общего образования по содержанию (запреты, обязанности, ограничения и условия), по смыслу данной идеи и есть первичные правовые средства, поэтому, в нашем понимании, в свете вышеуказанного тезиса авторов научно-практического комментария более актуальным является вопрос: может ли условие быть первичным правовым средством, выраженном в гипотезе?

А.И. Илалутдинов предлагает при анализе гипотезы руководствоваться тем, что ее основной функцией является определение условий возникновения, изменения или прекращения признаваемых и обеспечиваемых государством возможностей и долженствований субъектов. В этой связи можно сказать, что определение гипотезы как «нормативно обозначенных условий осуществления правил правового поведения»[74], в принципе, отражает сущность данного элемента.

Гипотеза предполагает наступление тех или иных жизненных обстоятельств

---

[71] См., напр.: *Астанин А.В.* Гипотеза как элемент правовой нормы: дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2004. - 189 с. *Илалутдинов А.И.* Структура нормы права и первичные правовые средства: вопросы соотношения. Актуальные проблемы экономики и права. 2012;(1):207-211.

[72] Впервые идея о первичных правовых средствах как составных частях структуры нормы права была изложена С.С. Алексеевым. Она получила свое развитие в работах А.В. Малько, М.Н. Марченко, Ф.Н. Фаткуллина и ряда других ученых.

[73] См.: *Илалутдинов А.И.* Указ. соч. С. 208.

[74] См.: *Астанин А.В.* Указ. соч. С. 91.

для реализации модели поведения, содержащейся в диспозиции[75]. Она вводит в правовое пространство указанные в ней жизненные ситуации (случаи, эпизоды), либо конкретные жизненные обстоятельства.

Отсюда, содержанием гипотезы выступают государственно значимые условия (реальные жизненные обстоятельства, существование которых способствует наступлению конкретного результата)[76].

Следовательно, с учетом вышеуказанного и приведенных, например, в пункте 8 Порядка № 458 условий, можно сделать вывод, что условия могут быть первичными правовыми средствами, выраженными в гипотезе.

Таким образом, обязательные требования в сфере общего образования, выраженные в виде «запретов», «обязанностей» и «ограничений», по форме являются первичными правовыми средствами, составляющими диспозицию нормы права, а «условия» - гипотезу нормы права.

Несмотря на то, что до сих пор отсутствует признаваемое большинством определение «обязательных требований», все-таки складывается устойчивый вектор, указывающий на административно-правовой характер обязательных требований.

Так, по мнению Д.В. Осинцева, «предметная плоскость государственного администрирования воплощается в обязательных требованиях», «обязательные требования выступают средствами реализации некоторой административной процедуры»[77]. Согласно позиции А.Ф. Ноздрачева «система обязательных требований образует новый самостоятельный институт административно-правового регулирования экономических отношений»[78], с точки зрения С.М. Зырянова, Л.Н. Сморчковой и др., обязательные требования рассматриваются

---

[75] См.: *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник. -Изд. 3-е, перераб. и доп. - М.: Эксмо, 2009. - 480 с. С. 246.

[76] См.: *Илалутдинов А.И.* Указ. соч. С. 209.

[77] См. *Осинцев Д.В.* Обязательные требования как предмет административно-правовых исследований. С. 34. *Он же.* Процессуальная форма применения обязательных требований в деятельности органов внутренних дел // Научный портал МВД России. 2022. № 3 (59). С. 16.

[78] См.: *Ноздрачёв А.Ф.* Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 19 - 24; № 5. С. 8 - 15.

как средства административно-правового регулирования[79], о чем красноречиво говорят названия их трудов.

В целом такие подходы не вызывают возражений, за одним лишь уточнением, что предметная плоскость государственного управления не сводится только к обязательным требованиям.

В доктрине административного права обязательные требования в общем плане определяются как средство административно-правового регулирования экономических отношений. Это подтверждает сделанный выше вывод о том, что обязательные требования в сфере общего образования по содержанию являются первичными средствами административно-правового регулирования.

Представляется целесообразным с учетом вышеуказанных доктринальных подходов установить признаки обязательных требований в сфере общего образования посредством анализа действующего законодательства, в первую очередь, Закона об обязательных требованиях и Закона об образовании.

На наш взгляд, указанное позволит определить понятие обязательных требований в сфере общего образования, в том числе выявить существенные отличительные признаки этого правового института или установить отсутствие

---

[79] См.: *Зырянов С.М.* Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») // Актуальные проблемы науки административного права: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию Заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева (г. Москва, 11 февраля 2020 г.): сборник научных статей / отв. ред. А.М. Воронов, Н.В. Глазунова. М.: ОнтоПринт, 2020. С. 61–66. *Сморчкова Л.Н.* Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений // Право и практика. 2021. № 1. С. 49–53. *Калмыкова А.В.* К вопросу о понятии «обязательные требования» // Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачёв, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: ИЗиСП: Инфотропик Медиа, 2022. С. 96–114. *Ноздрачёв А.Ф.* Обязательные требования: юридическая природа и уровни правового регулирования // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: сборник статей по итогам III Новосибирского международного юридического форума (27–28 мая, 10 июня 2021 г.). Ч. 1. Новосибирск, 2021. С. 150–169. *Он же.* Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования (ч. 1) // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 19–24. *Он же.* Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования (ч. 2) // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 8–15. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». С. 17.

таких отличительных признаков, и сделать более понятным применение законодательства, касающегося обязательных требований в сфере общего образования[80].

Первый признак, с которого хотелось бы начать, это то, что обязательное требование должно быть связано с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Раскрытие данного признака, прежде всего, позволит для достижения цели настоящего исследования ответить на вопрос, относится ли сфера общего образования (деятельность в сфере общего образования) к предпринимательской и иной экономической деятельности.

Термины предпринимательская и иная экономическая деятельность широко используются в законодательстве. В первую очередь, важно заметить, что право на осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности является одним из основных конституционных прав человека и гражданина[81].

Если термин «предпринимательская деятельность»[82] получил раскрытие в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ), то термин «экономическая деятельность» до настоящего времени не регламентирован.

Несмотря на то, что термин «предпринимательская деятельность» нашел отражение в российском законодательстве и является достаточно хорошо исследованным как теоретиками, так и практиками, в раскрытие нашей темы полагаем важным отметить следующее.

Главным образом, нормы российского законодательства свидетельствуют о

---

[80] См.: *Полежаев Д.А.* Обязательные требования в деятельности органов публичной власти в сфере общего образования // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ., посвящ. памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Валилия Михайловича Манохина, в рамках IV Саратовского юридического форума «Роль права в обеспечении национальной безопасности современной России» (г. Саратов, 6 июня 2024 г.) / [под общ. ред. А.Ю. Соколова] ; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия. - Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2024. - 352 с. С. 319 — 325.

[81] См.: *Коцюрко Е.П.* Указ. соч. Ст.34 Конституции Российской Федерации.

[82] См.: п.1 ст.2 ГК РФ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. Причем лица осуществляющие предпринимательскую деятельность должны быть зарегистрированы в порядке, установленном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.

коммерческом характере предпринимательской деятельности и очерчивают круг субъектов ее осуществляющих, а именно, юридические лица и индивидуальные предприниматели[83].

Как отмечалось выше, определение понятия «иная экономическая деятельность» в нормативных актах отсутствует. Однако с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации[84] и мнений большинства ученых[85] можно сделать вывод, что экономическая деятельность включает предпринимательскую деятельность.

Как известно, виды экономической деятельности перечислены в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности[86] (далее — ОКВЭД).

Представляется важным акцентировать внимание на том, что ОКВЭД, в частности, используется при решении вопросов, связанных с разработкой НПА, касающихся государственного регулирования отдельных видов экономической деятельности, обеспечением потребностей органов государственной власти и управления в информации о видах экономической деятельности при решении аналитических задач.

Вышеуказанное означает, что, учитывая сферу применения Закона об

---

[83] В отношении отдельных видов предпринимательской деятельности законом могут быть предусмотрены условия осуществления гражданами такой деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, однако, такие виды касаются, например, ведения физическими лицами при применении специального налогового режима видов деятельности, доходы от которых облагаются налогом на профессиональный доход. См.: абз. второй п.1 ст.23 ГК РФ. Чч.6 и 7 ст.2 Федерального закона от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 7494.

[84] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 305-ЭС20-4513. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/77245688-dd2e-45d5-8ab3-d82184f352e5/ 6fa90fdb-b007-4a24-9d64-24f4bdbd5341/A40-240512-2018_20200916_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

[85] См.: *Ершова И.В.* Экономическая деятельность: понятие и соотношение со смежными категориями. Lex russica. 2016;(9):46-61. *Демиева А.Г.* Гражданский кодекс как основа активной экономической деятельности // Ex jure. 2020. № 2. С. 43-52. *Ермолова О.Н.* Указ. соч. С. 59 — 69.

[86] Утвержден приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163268/ (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

обязательных требованиях, при разработке НПА, содержащих обязательные требования, нормотворческие органы должны руководствоваться ОКВЭД.

Согласно коду 85 раздела «Р» ОКВЭД образование, в том числе общее, отнесено к видам экономической деятельности, что находит подтверждение в науке (А.Р. Вирабова, С.А. Наумова, О.В. Соловьева).

Как подмечает Ю.О. Шерстюк, в экономической теории образование принято считать фактором социально экономического развития. Одной из проблем она видит в недооценке системы образования как важнейшего элемента воспроизводственного процесса экономики[87].

Во многих развитых странах при формировании социально экономической политики система образования является одним из главных направлений развития. Инвестиции в систему образования являются инструментом преодоления будущих кризисов, так как кризис в экономике является одной из проекций кризиса образования[88].

На образование как отрасль, определяющую повышение качества человеческого капитала, согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов[89] возлагается роль в отраслевом разрезе одного из драйверов экономического роста в 2023 – 2026 годах. Данные по отрасли образования в структуре компонентов производства валового внутреннего продукта приведены в таблице № 1.

Таблица № 1

в %	2022 год	2023 год	2024 год	2025 год	2026 год
Образование	2,7	3,0	2,9	2,9	3,0

Стоит заметить, что в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов[90]

---

[87] См.: *Шерстюк Ю.О.* Сущность экономической категории образования // Журнал «Теоретическая экономика». 2020. № 10. С. 96, 97.

[88] См.: Труды IX Всероссийского симпозиума по экономической теории. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2020. С. 49.

[89] См.: официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/310e9066d0eb87e73dd0525ef6d4191e/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2024-2026.pdf?ysclid=md1b2rmzgw563992670 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[90] См.: официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/

скорректированы вышеуказанные данные по отрасли образования на 2024 год. Вместо 2.9% - 2.8%, что свидетельствует о небольшом отклонении от прогнозируемого значения.

По нашему мнению, вышесказанное является подтверждением относимости деятельности в сфере общего образования к виду экономической деятельности. Если мы вынуждены доказывать отнесение деятельности в сфере общего образования к экономической деятельности, то в законодательстве Республики Казахстан прямо определены взаимосвязь требований, обязательных для исполнения, с деятельностью, предусмотренной общим классификатором видов экономической деятельности, а также сферы регулирования предпринимательской деятельности, регуляторные акты которых подлежат включению в реестр обязательных требований[91]. Федеральному законодателю следует присмотреться к указанному опыту Республики Казахстан.

Несмотря на то, что нами поддерживается вышеуказанное утверждение о том, что экономическая деятельность включает предпринимательскую деятельность, судебной практикой подтверждается, что деятельность в сфере общего образования может быть, как предпринимательской, так и деятельностью, не связанной с извлечением прибыли.

Например, ЧУОО средняя школа «Знайка», осуществляющее в том числе образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования[92], за осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым

---

material/file/download/b028b88a60e6ddf67e9fe9c07c4951f0/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2025-2027.pdf (дата обращения: 10 января 2026 г.).

[91] См.: Абзац первый п.1, абзац первый п.2 ст.83-1 и пп.1-3 п.1 ст.84 Кодекса Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» (далее – Предпринимательский кодекс Республики Казахстан). URL: https://prg.kz/document/?doc_ id=38259854&pos=1598;93. Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2022 г. № 1016 «Об определении сфер регулирования предпринимательской деятельности, в которых регуляторные акты подлежат включению в реестр обязательных требований в сфере предпринимательства». URL: https://prg.kz/document/?doc_id=35637424&pos=2;112.

[92] См.: лицензия от 23 марта 2015 г. рег. № Л035-01298-77/00386343 URL: https://data. mos.ru /opendata/2023?objectId=282726877&ysclid=mby2td51p9455548364 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

нарушением требований лицензии признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.3 ст.19.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)[93], и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа.

Как мы можем заметить, критерием отнесения к тому или иному виду деятельности является, - является ли целью получение прибыли, даже если она получена не была.

Как следует из ч.1 ст.1 и чч.1 - 3 ст.2 Закона об обязательных требованиях, обязательные требования устанавливаются федеральными законами, Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., актами, составляющими право Евразийского экономического союза, положениями международных договоров Российской Федерации, не требующими издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в Российской Федерации (далее – международные договоры), НПА субъектов Российской Федерации, муниципальными НПА. В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, обязательные требования могут быть установлены указами Президента Российской Федерации. В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, обязательные требования могут быть установлены НПА Правительства Российской Федерации, ФОИВов.

Исчерпывающий перечень источников введения обязательных требований перечисляет А.В. Кнутов. В их число он включает международные договоры, акты международных организаций, НПА Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые актами, а также в отдельных случаях иные нормативно-технические документы, исполнение которых может быть проверено в рамках осуществления государственного или муниципального контроля[94].

---

[93] СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

[94] См.: *Кнутов А.В.* Указ. соч. С. 105. *Смирнова Е.А.* Административно-правовое регулирование

Представляется интересным заметить, ключевой и общей идеей определений обязательных требований, содержащихся в методических рекомендациях 2016 года[95] и 2017 года[96], является возможность установления обязательных требований не только НПА разного уровня, но и нормативными документами, в том числе органов государственной власти СССР и РСФСР. Отметим, что ранее в рамках реализации «регуляторной гильотины» уже отменялось значительное количество устаревших НПА[97].

Кроме того, в определении, указанном во вторых методических рекомендациях, предусматривается возможность установления обязательных требований в том числе распоряжениями Правительства Российской Федерации, и нормативными документами ФОИВов, которые, как мы знаем, не являются НПА.

Как мы можем заметить, данная идея не нашла отражение в Законе об обязательных требованиях, что, на наш взгляд, является правильным решением, принимая во внимание правовую природу НПА, которые в сравнении с ненормативными актами и документами содержат в основной массе санкционируемые государством нормы права, посредством которых регулируются соответствующие общественные отношения[98].

Таким образом, обязательные требования могут быть установлены НПА на

профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / Е.Н. Смирнова. - Нижний Новгород, 2022. - 246 с. : ил.

[95] См.: Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (п.2 протокола заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6).

[96] См.: Методические рекомендации, посвященные подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований (протокол заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20 января 2017 г. № 1)

[97] См.: *Дидикин А.Б.* Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики // Мониторинг правоприменения № 1 (38) — 2021. С. 8-9.

[98] См.: *Полежаев Д.А.* О месте и значении обязательных требований в административном праве как публично-правовой науке. С. 118.

международном, федеральном, региональном и местном уровнях.

Хотя А.И. Стахов, говорит о том, что обязательные требования устанавливаются федеральным или региональным законодательством[99].

При этом в настоящее время для сферы общего образования характерно установление обязательных требований международными договорами, НПА федерального и регионального уровня.

В целях подтверждения вышеуказанного умозаключения в части, касающейся обязательных требований в сфере общего образования, введенных международными договорами, можно привести, например, пп.11 и 14 ст.7 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Киргизской Республики об условиях строительства, создания и функционирования в Киргизской Республике совместных общеобразовательных организаций, осуществляющих обучение на русском языке[100], которыми предусматривается обязанность общеобразовательных организаций осуществлять образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в соответствии с ФГОСами и соответствующими федеральными основными общеобразовательными программами Российской Федерации (далее – ФООПы), а по итогам освоения указанных образовательных программ проводить обязательную государственной итоговой аттестации обучающихся по соответствующим образовательным программам в порядке, предусмотренном законодательством государств Сторон. В свою очередь, на основании п.10 ст.7 указанного Соглашения контроль в сфере образования за деятельностью

---

[99] См.: *Стахов А.И.* Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 23-27.

[100] Подписано 29 марта 2023 г. в г. Бишкек // Официальный интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202305020002?ysclid=mtk3t6jfv9739710124 (дата обращения: 9 января 2025 г.). Ратифицировано Федеральным законом от 19 октября 2023 г. № 499-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Киргизской Республики об условиях строительства, создания и функционирования в Киргизской Республике совместных общеобразовательных организаций, осуществляющих обучение на русском языке» // СЗ РФ. 2023. № 43. Ст. 7598.

общеобразовательных организаций осуществляется Рособрнадзором.

Аналогичного рода положения зафиксированы и в иных международных договорах[101].

Вывод в отношении установления обязательных требований сфере общего образования НПА федерального уровня подтверждается строго формализованными перечнями НПА (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, в том числе в сфере общего образования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках контроля в сфере образования[102], лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательной деятельности[103] (далее соответственно — перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля, перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках лицензирования, перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках аккредитации; вместе — перечни НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования).

В контексте вышеуказанного утверждения об установлении обязательных требований перечисленными выше НПА, имеется еще один важный момент, на который следует обратить внимание, а именно, в Законе об обязательных

---

[101] См., напр.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об условиях строительства, создания и функционирования международного образовательного центра для одаренных детей в Республике Таджикистан (подписано 18 декабря 2023 г. в г. Москва) // Официальный интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202401180001?ysclid=mtk4gypc2o70035174&index=16 (дата обращения: 9 января 2025 г.). Ратифицировано Федеральным законом от 14 октября 2024 г. № 343-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об условиях строительства, создания и функционирования международного образовательного центра для одаренных детей в Республике Таджикистан» // СЗ РФ. 2024. № 43. Ст. 6298.

[102] См.: перечень, утвержденный Рособрнадзором и размещенный на его официальном сайте. URL: https://obrnadzor.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi-i-funkczii/7701537808-gosfunction/acts_list/ (дата обращения: 21 июня 2026 г.).

[103] См.: перечни, утвержденные Минпросвещения России и размещенные на официальных сайтах Минпросвещения России (URL: https://edu.gov.ru/about/regulatory_legal_acts/) (дата обращения: 12 июня 2026 г.) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в сфере образования.

требованиях, определениях «обязательных требований», приведенных в вышеуказанных методических рекомендациях, в числе актов, которыми могут быть установлены обязательные требования, отсутствует Конституция Российской Федерации. Примечательность того, что в перечне таких актов отсутствует Конституция Российской Федерации[104] подмечает, например, О.Н. Ермолова.

С нашей точки зрения, ч.4 ст.43 Конституции Российской Федерации предусматривает обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования.

В свою очередь, ч.1 ст.5.35 КоАП РФ устанавливает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей, в частности, по обучению. Следовательно, в контексте ч.1 ст.1 Закона об обязательных требованиях вышеуказанная обязанность родителей является обязательным требованием, в связи с чем, на первый взгляд, можно сделать вывод, что Конституция Российской Федерации также содержит обязательные требования в сфере общего образования.

Однако данный вопрос необходимо рассматривать во взаимосвязи с еще одним признаком обязательных требований, касающимся оценки соблюдения обязательных требований в рамках государственного контроля (надзора)[105], привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и аккредитации, о котором речь пойдет после рассмотрения настоящего признака.

Как обозначалось выше, Закон об обязательных требованиях разрешает установление обязательных требований на уровне региональных и муниципальных НПА, однако, данную возможность необходимо рассматривать в соотношении с Законом об образовании.

Отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, Законом об образовании, а также другими федеральными законами, иными НПА Российской Федерации, законами, НПА субъектов Российской Федерации, НПА органов публичной власти федеральной территории «Сириус»,

---

[104] См.: *Ермолова О.Н.* Указ. соч.

[105] См.: *Мартынов А.В.* Указ. соч. С. 28.

содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования, об этом нам прямо говорит ч.1 ст.4 Закона об образовании.

Хорошо известно, что к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся общие вопросы воспитания, образования, при том, что установление единых правовых основ системы воспитания и образования в единоличном ведении Российской Федерации.

Так, например, в Законе г. Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве»[106] есть структурные единицы, даже из названия которых можно сделать вывод, что они устанавливают требования, в частности, ст.2.1, посвященная требованиям к основным и дополнительным общеобразовательным программам, или ст.10, касающаяся общих требований к приему в государственные образовательные учреждения в городе Москве.

Это позволяет нам перейти к еще одному признаку обязательных требований.

Согласно Закону об обязательных требованиях речь идет о том, что оценка соблюдения обязательных требований осуществляется в рамках государственного контроля (надзора[107], муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Посмотрим, как обстоит дело в сфере общего образования. В первую очередь, надо сказать, что система государственного управления сферой общего образования в качестве элемента включает государственную регламентацию образовательной деятельности, в частности направленную на установление процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, единых требований осуществления образовательной деятельности[108].

---

[106] http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=120165972& backlink=1&&nd=120038470& ysclid=m6qu0xf8se316325098 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[107] См.: *Мартынов А.В.* Указ. соч. С. 28.

[108] См.: *Фролов Б.М.* Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации : федеральный и региональный аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Фролов Борис Максимович; [Место защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. —

Государственная регламентация образовательной деятельности включает в себя лицензирование и государственную аккредитацию образовательной деятельности, а также государственный контроль и надзор в сфере образования, следовательно, в рамках них предусматривается оценка соблюдения обязательных требований в сфере общего образования[109].

По указанным способам оценки соблюдения обязательных требований сформированы перечни НПА, содержащие обязательные требования в сфере общего образования, о которых речь шла выше.

По мнению А.В. Мартынова, обязательные требования — это группа правовых регуляторов, представляющая собой «совокупность нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в определенной сфере государственного управления и подлежащих проверке со стороны уполномоченного контрольно-надзорного органа в ходе мероприятия по контролю»[110].

Важно заметить, что вышеуказанные виды контрольной (надзорной) и разрешительной деятельности в сфере общего образования переданы Российской Федерацией для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность, за исключением:

российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации и по образовательным программам высшего образования;

российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации, организаций, осуществляющих образовательную деятельность, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений

Воронеж, 2017. — 22 с. С. 10.

[109] См.: п.6 ч.1 ст.89, ст.ст. 90 - 93 Закона об образовании.

[110] См.: *Мартынов А.В.* Указ. соч.

Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;

иностранных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации[111].

Получается, что в сфере высшего образования государственную регламентацию образовательной деятельности осуществляет Рособрнадзор[112], а в сфере общего образования — субъекты Российской Федерации в рамках переданных федеральных полномочий, а также Рособрнадзор - в отношении вышеуказанных организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Еще один нюанс, о котором важно упомянуть, это то, что государственная аккредитация образовательной деятельности в сфере общего образования осуществляется по уровням начального общего, основного общего и среднего общего образования. Следовательно, уровень дошкольного образования (образовательные программы дошкольного образования), относимый Законом об образовании к уровню общего образования в целом, не является предметом государственной аккредитации[113].

При рассмотрении предыдущего признака был поднят вопрос о том, почему Конституция Российской Федерации не включена в число актов, которыми могут быть установлены обязательные требования, в связи с чем была приведена в пример ч.4 ст.43 Конституции Российской Федерации.

Ответ на данный вопрос находится во взаимосвязи с субъектами, проверка соблюдения обязательных требований в сфере общего образования которыми осуществляется в рамках контроля в сфере образования, лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности.

Так, соискателями лицензии на осуществление образовательной деятельности, лицензиатами, заявителями на проведение государственной

---

[111] См.: п.1, 3 и 4 ч.1 ст.7 Закона об образовании.

[112] См.: пп. 5.3, 5.11 и 5.12 п.5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 885 // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5344.

[113] См.: п.1 ч.4 ст.10 и ч.1 ст.92 Закона об образовании.

аккредитации по образовательным программам начального общего образования, основного общего образования, среднего общего образования, а равно контролируемыми лицами могут быть образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, а также индивидуальные предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно[114].

Следовательно, физические лица, в том числе родители или лица, их заменяющие, на которых лежит обязанность обеспечить получение детьми основного общего образования, не являются теми субъектами, проверка соблюдения обязательных требований которыми осуществляется в контрольно-надзорной и лицензионно-разрешительной деятельности.

По смыслу ч.1 ст.1 Закона об обязательных требованиях оценка соблюдения обязательных требований также осуществляется и в рамках применения норм КоАП РФ.

При этом по общему правилу, для того чтобы привлечь регулируемое лицо к административной ответственности, необходимо провести мероприятие по контролю и надзору и установить признаки, указывающие на событие правонарушения. Как подмечает С.М. Зырянов, «в ходе работы над проектом нового КоАП РФ Правительство Российской Федерации обратило внимание на проблему, обозначенную в литературе десятилетием ранее[115], суть которой в том, что законодательство о контроле и надзоре и законодательство, регулирующее производство по делам об административных правонарушениях, предусматривали конкурирующие механизмы проведения проверок. В условиях, когда проведение контрольно-надзорной проверки возможно лишь с согласия прокурора, инспектор мог воспользоваться полученной за счет указанной конкуренции норм свободой

---

[114] См.: ч.2 ст.91 и ч.10 ст.92 Закона об образовании, п.3 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997 // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5385.

[115] См.: *Зырянов С.М.* Законодательные гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении административного надзора: тенденции и перспективы // Перспективы оптимизации административного процесса: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию заслуженного юриста РФ М.Я. Масленникова. М., 2011. С. 47 – 49.

усмотрения и провести административное расследование, решение о котором принималось (и принимается сейчас) инспектором самостоятельно, без согласования с прокурором, либо иные, контрольные по своему характеру действия в рамках возбуждения дела об административном правонарушении». С 2022 года дело об административном правонарушении о несоблюдении обязательных требований может быть возбуждено только после контрольного и надзорного мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного и надзорного действия в рамках постоянного государственного контроля и надзора, постоянного рейда и оформления его результатов[116]. Такое дело возбуждается при наличии одного из поводов, указанных в п.1 - 3 ч.1 ст.28.1 КоАП РФ, например, обращений физических и юридических лиц, содержащий соответствующие данные.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации проверка содержащихся в обращении физического или юридического лица данных, указывающих на событие административного правонарушения, в целях установления наличия или отсутствия оснований для возбуждения дела об административном правонарушении может осуществляться путем проведения мероприятий по контролю, предусмотренных Законом № 294-ФЗ или иными нормативными актами, при наличии закрепленных в них оснований для контрольных мероприятий. Вместе с тем проведение контрольных мероприятий не меняет порядка рассмотрения обращений, предусмотренного КоАП РФ, предполагая в итоге принятие должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, процессуального решения о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в его возбуждении[117].

---

[116] См.: *Зырянов С.М.* Государственный контроль (надзор): монография. М.: КОНТРАКТ, 2023. 232 с. Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5257.

[117] См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2021 г. № 9-П URL: https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision524680.pdf?ysclid=mri65fcem7386416003 (дата обращения: 5 января 2023 г.).

Введение Правительством Российской Федерации ограничений для возбуждения дел об административных правонарушениях по результатам государственного контроля и надзора не отменяет предусмотренные КоАП РФ процессуальные механизмы получения доказательств по делу и производства по нему, включая возможность проведения административного расследования, которое согласно пп.«а» п.3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий уполномоченных лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Комплекс контрольных (надзорных) мероприятий и действий, осуществляемых в соответствии с гл. 13, 14 Закона о контроле при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не подменяет собой порядок возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренный КоАП РФ[118].

При этом процедура рассмотрения обращений физического или юридического лица, содержащих данные, указывающие на событие административного правонарушения (выявление признаков правонарушения, составления протокола об административном правонарушении, рассмотрения дела об административном правонарушении), регулируется только КоАП РФ[119].

Согласно типичным нарушениям требований законодательства в сфере образования, выявленным при осуществлении мероприятий по контролю за 2022 год, размещенным на официальном сайте Министерства образования и науки Республики Марий Эл[120], с 1 января 2022 г. по 28 марта 2022 г. отделом

---

[118] См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2022 г. № АКПИ22-494.

[119] См.: постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 6 сентября 2024 г. № Ф06-7048/2024 по делу № А65-35745/2023 и от 23 мая 2025 г. № Ф06-1824/2025 по делу № А65-30904/2024.

[120] См.: официальный сайт Министерства образования и науки Республики Марий Эл URL: https://mari-el.gov.ru/upload/medialibrary/950/iijsywyp86say2yt0cgtpw0f2616ylga.docx (дата

Министерства проведены 4 проверки муниципальных образовательных организаций (1 плановая, 3 внеплановых), из них по основаниям, установленным статьей 57 Закона о контроле, 1 внеплановая проверка (на наличие сведений об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, поступившим из обращений (заявлений) граждан и по требованию прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия по поступившим в органы прокуратуры материалам), по результатам которой муниципальной общеобразовательной организации выдано предписание об устранении выявленных нарушений, в отношении должностного лица составлен протокол об административном правонарушении по ч.2 ст.5.57 КоАП РФ.

Таким образом, оценка соблюдения обязательных требований в сфере общего образования также осуществляется в рамках привлечения к административной ответственности.

Е.А. Смирнова, анализируя содержание термина «обязательные требования», приходит к выводу, что «это условия, запреты, ограничения, обязанности, предъявляемые к предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, по совершению ими действий, результатам осуществления деятельности, использованию ими при осуществлении деятельности производственных объектов, являющихся объектами, оцениваемыми при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей и благ, установленных НПА РФ и НПА субъектов РФ»[121]. Такое определение является результатом рассмотрения термина обязательного требования при исследовании административно-правового регулирования профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора), что также необходимо учитывать.

Итак, обязательные требования в сфере общего образования обладают

обращения: 11 ноября 2024 г.).

[121] См.: *Смирнова Е.А.* Указ. соч. С. 45.

следующими ключевыми признаками: устанавливаются международными договорами, НПА Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; связаны с осуществлением экономической деятельности; оценка их соблюдения осуществляется в рамках контрольно-надзорных и лицензионно-разрешительных процедур в сфере образования, а также при привлечении виновных лиц за их нарушение к административной ответственности.

Однако в законодательстве отсутствует официальное определение понятия «обязательные требования в сфере общего образования», а в доктрине отсутствует его общепринятое определение.

На основе проведенного исследования обязательные требования в сфере общего образования следует определить как первичные императивные средства административно-правового регулирования, которые содержатся в НПА Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, и в международных договорах, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках контрольно-надзорных и лицензионно-разрешительных процедур в сфере образования, а также при привлечении виновных лиц к административной ответственности.

1.2. Место обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования

Определение места обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования невозможно без понимания, что является предметом правового регулирования в сфере общего образования.

В первую очередь, начнем с того, что предметом правового регулирования в теории права общепринято считать общественные отношения[122]. В подтверждение этому приведем ряд позиций ученых, которые трактуют предмет правового регулирования как совокупность общественных отношений.

[122] См.: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права / В. М. Сырых. – 2-е изд., стер. – М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2004. С 81.

В частности, А.В. Витченко и В.И. Гойман раскрывают предмет правового регулирования в виде конкретных общественных отношений, которые имея свои особенности, могут быть и должны быть упорядочены правом[123]. Поэтому, на наш взгляд, представляется правильным и целесообразным рассматривать взгляды ученых на предмет правового регулирования в привязке с их пониманием о том, что такое правовое регулирование в целом. В этой связи скажем, что А.М. Витченко представляет правовое регулирование через выявление и использование участниками общественных отношений юридических средств регулирования для соотнесения собственного поведения с правом, а также выработку и установление органами государственной власти юридических предписаний и юридических средств обеспечения их деятельности[124]. Как бы соглашаясь со второй частью последнего тезиса А.В. Витченко, Ф.Н. Фаткуллин усматривает под правовым регулированием особую задачу органов государственной власти и уполномоченных на то лиц по упорядочению общественных отношений путем установления норм права[125].

Необходимо заметить, что при изучении вопросов правового регулирования некоторые ученые в теории права условно разделились на несколько лагерей.

Одна группа исследователей[126] оценивает правовое регулирование как юридическое влияние на общественные отношения с целью их упорядочения.

В качестве примера, по воззрению С.С. Алексеева, под правовым регулированием понимается осуществляемое посредством юридических средств (норм права, правовых отношений и т.д.) влияние на общественные отношения с целью их упорядочения, защиты, совершенствования в соответствии

---

[123] См.: *Витченко А.М.* Метод правового регулирования социалистических общественных отношений [Текст] / Под ред. д-ра юрид. наук М. И. Байтина ; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Сарат. юрид. ин-т им. Д. И. Курского. - Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1974. - 161 с. С. 30. *Гойман В.И.* Действие права : Методологический анализ : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Академия МВД РФ. - Москва, 1992. - 351 с. С. 57.

[124] См.: *Витченко А.М.* Указ. соч. С. 56.

[125] См.: *Фактуллин Ф.Н., Фактуллин Ф.Ф.* Проблемы теории государства и права. Учебное пособие. Казань. КЮИ МВД России, 2003. - 351 с. С. 62.

[126] С.С.Алексеев, В.В.Лазарев, А.В.Малько, Н.И.Матузов и др.

с потребностями общества[127], так и в понимании А.В. Малько, — общественные отношения регулируются при помощи норм права и других юридических средств[128].

Другая группа исследователей[129] при рассмотрении данного вопроса акцентирует свой взгляд на юридическом воздействии на субъектов общественных отношений, а именно, на их сознание[130], поведение[131], деятельность[132], а не на такие отношения в целом.

Есть группа исследователей[133], которая считает правовое регулирование одним из видов социального управления, тем самым, предпринимая попытку, с одной стороны, представить предмет правового регулирования как инструмент упорядочения социального поведения, или как инструмент воздействия на общественные отношения — с другой. Так, с точки зрения Ю.И. Новик, рассматриваемое регулирование есть система упорядочения коммуникации между людьми, социального поведения в целом и целенаправленного влияния на общественные отношения[134]. Г.К. Варданянц считает, что правовое регулирование представляет собой разновидность социального регулирования, характеризующаяся стабилизирующим влиянием на социальную систему[135].

---

[127] См.: *Алексеев С.С.* Теория права / С. С. Алексеев. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Бек, 1995. - 311 с. С. 24. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве [Текст]. - Москва : Юрид. лит., 1966. - 187 с. С. 5.

[128] См.: *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве : [монография] / А. В. Малько ; Сарат. фил. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юристъ, 2004. - 248 с. С. 5.

[129] Е.А.Лукашева, М.Ф.Орзих, Ю.А.Тихомиров, Л.С.Явич и др.

[130] См.: *Лукашева Е.А.* Социалистическое правосознание и законность [Текст] / Ин-т государства и права АН СССР. - Москва : Юрид. лит., 1973. - 342 с. С. 16.

[131] См.: *Явич Л.С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений [Текст]. - Москва : Госюриздат, 1961. - 172 с. С. 26. *Орзих М.Ф.* Право и личность [Текст] : Вопр. теории правового воздействия на личность соц. о-ва. - Киев ; Одесса : Вища школа, 1978. - 143 с. С. 56.

[132] См.: *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. - Москва : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. - 798 с. С. 198.

[133] Г.К.Варданянц, В.П.Казимирчук, С.В.Боботов, Ю.И.Новик и др.

[134] См.: *Новик Ю.И.* Психологические проблемы правового регулирования / Ю. И. Новик. - Минск : Университетское, 1989. - 133,[2] с. С. 50.

[135] См.: *Варданянц Г.К.* К вопросу о социальной формуле правового регулирования / Варданянц Григорий Карлович // Вестник Московского университета. Серия 18, Социология и политология. - 2007. - № 1. - 51 - 66 с. С. 62.

Отметим, что социальные системы, в том числе и система образования, и их подсистемы в понимании В.Л. Толстых, есть одна из форм выражения общественных отношений[136], в связи с этим, по нашему мнению, подход указанной группы исследователей по своей сути близок к подходу первой группы исследователей.

Представляется крайне важным и интересным осветить точку зрения Ю.С. Решетова, которая, так скажем, в противовес подходам вышеуказанных групп известных ученых к определению правового регулирования посредством одного превалирующего критерия, определяет многоаспектность правового регулирования, именно, как: сложное системное образование; взаимодействующее со всеми основными сферами жизни общества; часть системы социального регулирования, в которой необходимо определить место и роль правового регулирования; неотъемлемая часть правовой системы; взаимосвязанное с общественными отношениями и поведением их субъектов[137].

Несмотря на то, что вышеуказанные подходы исследователей не противоречат друг другу, каждый подход, имея свою особенность, влияет на значение предмета правового регулирования в подсистеме общего образования. Поэтому, по нашей оценке, особого внимания заслуживает подход Ю.С. Решетова как наиболее системный.

Обращаясь к вопросу о предмете правового регулирования в сфере общего образования, приведем позиции таких ведущих ученых-исследователей, как Г.С. Сапаргалиев, В.И. Шкатулла и В.М. Сырых, которые, в свою очередь, опирались на позиции ученых-исследователей теории права.

Предметом правового регулирования данной сферы, согласно подходу Г.С. Сапаргалиева, являются отношения по обучению и воспитанию граждан («учебные» или «учебно-воспитательные») как основные отношения системы

---

[136] См.: *Толстых В.Л.* Юридическое образование в современной России // Юридическое образование и наука. 2005. № 4. С.11.

[137] См.: *Решетов Ю.С.* Правовое регулирование и правореализация : [монография] / [Бакулина Л. Т. и др.; науч. ред. - Ю. С. Решетов]. - Казань : Издательство Казанского гос. ун-та, 2008. - 162 с. С. 8.

народного образования[138]. Отмечая особую важность таких отношений для всей системы отношений народного образования, ученый заострял внимание на том, что в рамках обучения и воспитания реализуется конституционное право граждан на образование. В свою очередь, претворению в реальность указанного права, по его мнению, должны способствовать иные отношения в сфере образования.

Подметим, что В.И. Шкатулла и В.М. Сырых рассуждают о вопросах правового регулирования в сфере общего образования, законодательстве об образовании как об образовательном праве.

В.И. Шкатулла, подходя к предмету правового регулирования в сфере общего образования комплексно, выделяет следующие виды отношений: педагогические (отношения обучения и воспитания, возникающие между образовательными учреждениями и учащимися); трудовые (между образовательным учреждением как работодателем и наемным работником); управленческие (между образовательным учреждением и органом управления образованием, местным органом самоуправления, государственным органом); имущественные (между работниками образовательных учреждений, между работодателем и наемным работником, между образовательными учреждениями и другими организациями, гражданами); социальные (между педагогическими работниками и государством, между обучающимися и государством по установлению социальных льгот, пособий, пенсий); земельные, финансовые, семейные и другие[139]. Исследователь, придавая главное значение в предмете правового регулирования отношений в сфере общего образования педагогическим отношениям, а всем иным отношениям в указанной сфере отводя роль «помощника» педагогическим отношениям, по нашему мнению, в этой части находит точку соприкосновения с подходом Г.С. Сапаргалиева.

В трудах В.М. Сырых отмечается, что предметом образовательного права

---

[138] См.: *Сапаргалиев Г.С.* Основания возникновения правоотношений в области народного образования // Известия АН Казахской ССР, сер. «Общественные науки». 1976, № 4. С. 83. *Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б.* Отношения по воспитанию и обучению – предмет правового регулирования // Советское государство и право. – 1977. - № 8. С. 123.

[139] См.: *Шкатулла В.И.* Образовательное право : Учеб. для вузов / В.И. Шкатулла. - Москва : НОРМА - ИНФРА-М, 2001. - 681 с. : схем., табл. С. 21. *Шкатулла В.И.* Образовательное право России : Учебник для вузов / В. И. Шкатулла. — М.: Юстицинформ, 2015.

выступает бесхозное правовое поле. В законодательстве об образовании он выделяет семнадцать правовых институтов (например, объекты образовательных отношений, государственные стандарты, общие правовые статусы учащихся, педагогических работников, образовательных учреждений, меры государственного принуждения, применяемые к нарушителям образовательных отношений и др.), которые рассматриваются им в качестве предмета правового регулирования собственно образовательных отношений[140].

Проведенный анализ, на наш взгляд, показывает, что преимущественно под предметом правового регулирования в сфере общего образования понимаются соответствующие общественные отношения в сфере общего образования (образовательные отношения и иные сопутствующие им отношения в сфере общего образования).

Вопросы правовых отношений в сфере образования, включая общее образование, не один десяток лет привлекают внимание отечественных исследователей.

Г.И. Петров утверждал, что общественные отношения в сфере общего образования являются административно-правовыми. Он относил возможность формирования административно-правовых отношений «между всеми субъектами административного права в любом их сочетании», подразделяя такие отношения в зависимости от прав и обязанностей их участников на «вертикальные», которые основывались на отношениях «власти-подчинения», и «горизонтальные» - между не находящимися в подчинении один другому субъектами административного права[141].

В свою очередь, Ю.М. Козлов усматривал, что административно-правовые отношения складываются в связи с выполнением задач и функций исполнительно-

---

[140] См.: *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права / В.М. Сырых; М-во образования Рос. Федерации. Упр. правового обеспечения [и др.]. - Москва : Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов, 2000. - 135 с. С. 11.

[141] См.: *Петров Г.И.* Административная правосубъектность граждан. – Издательство вузов. Правоведение. 1975. - № 1. С. 25. *Он же.* Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юридического института, 1954. С. 41-68. *Он же.* Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1972. 157 с. С. 18 — 19, 23, 26.

распорядительной власти, то есть постоянного и непосредственного управления социально-культурным, административно-политическим и хозяйственным строительством[142]. То есть ключевым фактором в таких отношениях является участие органа исполнительной власти, так как граждане не наделены исполнительно-распорядительными полномочиями.

Ряд заслуживающих внимания подходов к изучению и пониманию отношений в сфере общего образования с учетом их специфики предложили некоторые видные ученые-исследователи. Например, Н.С. Малеин относил указанные правовые отношения к гражданско-правовым[143], а В.С. Андреев утверждал, что поскольку в них нет характерных для административно-правового регулирования признаков власти-подчинения отнести их следует отнести либо к личным отношениям неимущественного характера, либо отношениям по социальному обеспечению[144]. В своей совместной работе Г.С. Сапаргалиев и Е.Б. Баянов приходят к выводу, что указанные отношения носят комплексный характер[145]. В.И. Новоселов, рассматривая отношения в сфере образования с помощью регулирующих их норм права, считал, что они не являются административно-правовыми в их буквальном значении[146], в связи с чем такие отношения возникают не в процессе осуществления деятельности органов власти, а между равноправными субъектами - гражданами и социально-культурными учреждениями. При этом он все же относил такие правовые отношения к административно-правовым, поскольку они являются инструментом осуществления особых функций государства[147].

Возвращаясь к подходам Г.А. Дороховой по рассмотрению общественных

---

[142] См.: *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1976. 184 с. С. 42, 113.
[143] См.: *Малеин Н.С.* Гражданско-правовое положение личности в СССР. М.: Наука, 1975. - 399 с. С. 33 — 34.
[144] См.: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Знание, 1968. - 79 с. С. 13, 18.
[145] См.: *Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б.* Отношения по воспитанию и обучению – предмет правового регулирования // Советское государство и право. – 1977. - № 8. С. 128.
[146] См.: *Новоселов В.И.* Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1972. - 166 с. С. 33.
[147] См. там же. С. 58.

отношений в сфере образования, представляется интересным отметить, что, по ее оценке, использование государственных полномочий не всегда направлено на подчинение воли объекта управления, так как возможно гармоничное сочетание интересов органов управления и управляемого в рамках административно-правовых отношений[148]. С ее точки зрения, примером тому служат педагогические отношения, складывающиеся в процессе обучения и воспитания. Несмотря на то, что педагогические отношения возникают на основе административно-правовых норм, они не имеют властного характера, их существование возможно без участия органов управления[149]. В ее понимании, если в какой-то мере и присутствуют в них власть и подчинение, то не в традиционном виде, характерном для участников иерархических взаимоотношений[150]. Следовательно, используемый преподавателем инструмент управления носит моральный, а не административно-правовой характер[151]. Все это, по ее мнению, подтверждает принадлежность педагогических отношений к административно-правовым отношениям горизонтального типа[152]. Они существуют в административно-правовом пространстве, поскольку генетически связаны с традиционными административно-правовыми отношениями, которые имеют ярко выраженный управленческий характер и называются ею «организационными»[153].

Учитывая вышеуказанное, полагаем, что может быть поддержан вывод В.В. Спасской о том, что Г.А. Дорохова, применяя теоретическую модель административно-правовых отношений горизонтального типа, не только раскрыла природу «педагогических отношений», но и обосновала их специфичность,

---

[148] См.: *Дорохова Г.А.* Законодательство о народном образовании (Теоретические проблемы совершенствования) / Отв. ред. И.Л.Бачило. М. Наука, 1985. – 157 с. С. 15.

[149] См.: *Она же.* Теоретические проблемы совершенствования законодательства о народном образовании: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1982. 44 с. С. 13.

[150] См.: *Она же.* Правовое положение личности в области народного образования (теоретические аспекты) // Советское государство и право. 1978. № 11. С. 33.

[151] См.: *Она же.* Законодательство о народном образовании (Теоретические проблемы совершенствования). С. 6, 15.

[152] См.: *Она же.* Правовое положение личности в области народного образования (теоретические аспекты). С. 33.

[153] См.: *Она же.* Законодательство о народном образовании (Теоретические проблемы совершенствования). С. 11.

в частности, в отношении метода правового регулирования.

Как отмечает В.В. Спасская, развитие в 90-е годы XX века российского образования в условиях новых идеологических и законодательных изменений обновило дискуссию о характере правовых отношений в сфере образования, в результате рассмотрения которого сформировались три главных научных направления:

образовательные правовые отношения имеют административно-правовую природу;

идея о наличии образовательного права как самостоятельной отрасли;

образовательное право как комплексное правовое явление (преобладающая идея)[154].

Таким образом, проведенный вышеуказанный анализ позволяет констатировать, что отношения в сфере общего образования в советское время в большей степени рассматривались в качестве объекта административно-правового регулирования, но в процессе происходящих экономических и политических изменений происходит очевидное выделение по данному вопросу нескольких научных направлений[155].

Построение эффективных систем контрольно-надзорной деятельности и обязательных требований и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти в целом являются приоритетными задачами реформирования системы государственного управления страны[156].

Заметим, что в отличие от конституций СССР[157] в Конституции Российской Федерации отсутствуют термины «государственное управление» и «органы

---

[154] См.: *Спасская В.В.* Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики / В. В. Спасская. - 2-е изд. - Москва : Поматур, 2012. – 606 с. С. 49.

[155] См.: *Полежаев Д.А.* О некоторых вопросах правового регулирования в сфере общего образования в трудах отечественных ученых второй половины XX – начала XXI века // Журнал юридическое образование и наука. 2026. № 1. С. 33-37.

[156] См.: *Рукавишников С.М.* Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров : диссертация ... доктора юридических наук : 5.1.2. / Рукавишников Сергей Михайлович; [Место защиты: «Саратовская государственная юридическая академия» ; Диссовет 24.2.390.02]. - Саратов, 2025. - 537 с. : ил.

[157] 1924, 1936 и 1977 гг.

государственного управления». Фактически взамен первого термина введен термин «исполнительная власть»[158].

Ю.А. Тихомиров определял государственное управление как «организационный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни»[159]. Государственное управление, с позиции Г.В. Атаманчука, это «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу»[160].

Без процесса управления немыслима жизнь людей и общества, причем в процессе государственного управления управляющее воздействие опирается на государственную власть.

В науке принято рассматривать государственное управление в широком и узком смыслах, в основе которых лежит соотношение терминов «государственное управление» и «исполнительная власть».

Ю.М. Козлов писал: «...при определении соотношения исполнительной власти и государственного управления необходимо исходить из того, что понятие «государственное управление» — более широкое по сравнению с исполнительной властью»[161].

В.П. Уманская понимает под государственным управлением в широком смысле «непосредственное осуществление государственной власти». «При таком подходе, - как пишет она, - понятие государственного управления является более объемным, нежели понятие исполнительной власти, поскольку в этом случае государственное управление представляет собой общую функциональную характеристику государственной власти, включая все три ее ветви.»[162]. При узком

---

[158] См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 2000. С. 6.
[159] См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: учебник. - М.: БЕК, 1995. - С. 102.
[160] См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2004. С. 62.
[161] См.: Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. - Москва : Юристъ, 2005. С. 34.
[162] См.: *Уманская В.П.* Система правовых актов органов исполнительной власти : теоретические

подходе – «государственная управленческая деятельность в Российской Федерации реализуется только органами исполнительной власти как на федеральном, так и на уровне субъектов РФ»[163].

В широком понимании государственное управление, согласно взглядам Н.М. Конина и Ю.Н. Старилова, «это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и иных органов). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения»[164], а при узком понимании к государственному управлению «относится практическая деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), органов исполнительной власти субъектов РФ»[165].

В.П. Уманская, проводя соотношение государственного управления и исполнительной власти, приходит к выводу, что наряду с органами исполнительной власти законодательные органы также осуществляют управленческую деятельность. Согласно указанным выводам следует заключить, что государственное управление в сфере общего образования наибольшей концентрации достигает именно при реализации исполнительной власти. Однако деятельность законодательных органов, направленную на регулирование общественных отношений в сфере общего образования, можно рассматривать как управленческую[166]. Указанное достигает полной корреляции с положениями

и прикладные аспекты : диссертация ... док. юрид. наук : 12.00.14 / В.П. Уманская. - Москва, 2014. - 410 с. : ил. С. 35.

[163] См.: Там же. С. 34.

[164] См.: *Конин Н. М., Соколов А. Ю., Старилов Ю. Н. и др.* Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Конина и Ю. Н. Старилова. 2-е изд. М., 2010. С. 33.

[165] См.: Там же. С. 34.

[166] См.: *Уманская В.П.* Указ. соч. С. 32 и 38. *Полежаев Д.А.* Об обоснованности обязательных требований // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития. Сборник статей по итогам VI Новосибирского международного юридического форума. Новосибирск, 2025. С. 62-72.

Закона об обязательных требованиях, предусматривающими возможность установления обязательных требований законодательными и подзаконными НПА.

Не вызывает сомнений, что цели, задачи, функции управления, полномочия субъектов исполнительной власти, методы, применяемые для оказания управляющего воздействия на объекты управления, составляют содержание исполнительной власти. При этом субъекты государственного управления в сфере общего образования осуществляют свою деятельность посредством различных процедур и методов, которые выражаются в определенных формах.

В науке предложены различные определения «форм государственного управления»[167], «форм деятельности органов исполнительной власти»[168], «форм управленческой деятельности»[169], большинство из которых объединяет общий подход, к которому приходит В.П. Уманская и с которым можно согласиться, а именно, «формы управления – это внешнее выражение соответствующей деятельности. В определениях подчеркивается то, что детальность по реализации государственного управления носит однородный, родственный, «типизированный» характер. В силу данных характеристик все формы управленческой деятельности обладают свойствами целостности, что объединяет их в единую систему»[170]. Одновременно ею же отмечается, что в литературе отсутствует единство при классификации видов форм государственного управления.

Е. Старосьцяк выделял следующие формы государственного управления:

---

[167] См: Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / [Россинский Б. В., Стахов А. И., Запольский С. В. и др. ; под общей редакцией Запольского С. В.]. - Москва : Прометей, 2017. - 392, [1] с. *Колокольцев А.Н.* Административный договор как правовая форма управления // Право и политика. 2007. № 9. *Павловский Р.С.* Административное право и государственное управление в СССР / текст лекций. Харьков, 1985. С. 6. Административное право и государственное управление в СССР / текст лекций. Харьков, 1985. С. 6.

[168] См. Административное право : Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Ю.М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л.Л. Попов]; Под ред. Л.Л. Попова; М-во образования Рос. Федерации. Моск. гос. юрид. акад. - Москва : Юрист, 2002. С. 247 – 250.

[169] См. *Васильев Р.Ф* Акты управления : Понятие и юридические свойства : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02. - Москва, 1980. С. 191 и 192. См. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : Курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 2-е изд., доп. - Москва : Омега-Л, 2004. С. 243 и 244.

[170] См.: *Уманская В.П.* Указ. соч. С. 45.

«установление общеобязательных норм; издание административных актов; заключение договоров; осуществление общественно-организационной деятельности; совершение материально-технических действий»[171].

Р.Ф. Васильев подразделял формы государственного управления на «издание нормативных правовых актов управления и их применение; установление норм права, применение норм права; издание индивидуальных актов управления, административных актов, актов управления; совершение иных юридически значимых действий; организационную работу, проведение непосредственных организационных мероприятий, осуществление общественно-организационной деятельности; совершение материально-технических действий; материально-технические операции; гражданско-правовые сделки; заключение договоров; меры непосредственного принуждения и тд.»[172].

Германскими учеными предлагаются следующие формы: правотворчество, административные акты, публично-правовые договоры, простое административное действие, частноправовая административная деятельность[173].

В зависимости от правовых последствий наиболее универсальным является рассмотрение форм государственного управления в качестве правовых и неправовых форм.

В виде правовых форм в литературе выделяются: издание НПА и ненормативных правовых актов, заключение публично-правовых договоров и совершение юридически значимых действий (проведение государственной регистрации, выдача разрешений, проведение проверок, составление протоколов). К неправовым: осуществление организационных действий (например, проведение совещаний) и материально-технических действий (например, обеспечение техникой и другими средствами)[174].

---

[171] Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности [Текст] : [Пер. с польского]. - Москва : Госюриздат, 1959. С. 28 и 29.

[172] См. Васильев Р.Ф. Указ. соч.

[173] На такую классификацию форм государственного управления германскими учеными указывает Старилов Ю.Н. См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н*. Административное право : учебник 4-е изд. пересмотр. и доп. М. : Норма, 2009. С. 423. *Рихтер И. Шупперт Г.Ф*. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие. М., 2000. С. 135 – 492.

[174] См.: *Уманская В.П.* Указ. соч. С. 46. Напр.: Административное право Российской Федерации

Заметим, что Закон об образовании предусматривает различные способы управления системой образования[175], перечень которых является исчерпывающим.

Одним из средств управления системой образования также является осуществление стратегического планирования развития системы образования[176], правовые основы которого являются предметом регулирования Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ)[177].

К числу основных видов отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации относятся отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления[178], являющиеся документами целеполагания.

Безусловно, принятие подобных документов влечет за собой пересмотр правового регулирования.

В 2024 г. Президентом Российской Федерации принято решение о разработке стратегии развития образования (далее — Стратегия)[179]. Проект такого документа должен быть разработан Правительством Российской Федерации совместно с Администрацией Президента Российской Федерации.

Указанное решение представляется актуальным.

С учетом Федерального закона № 172-ФЗ Стратегия должна быть взаимоувязана с обеспечением реализации иных документов стратегического

/ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. М., 2000. С. 222. *Синьков И.А.* Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности : специальность 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» : дис. … канд. юрид. наук / Синьков Иван Андреевич. — Нижний Новгород, 2025. — 238 с. : ил.

[175] См.: ч.2 ст.89 Закона об образовании.

[176] См.: п.2 ч.2 ст.89 Закона об образовании.

[177] Об особенностях отечественной модели стратегического планирования см.: *Зайцев Д.И.* Административное усмотрение в системе стратегического планирования / Д. И. Зайцев // Legaltech: научные решения для профессиональной юридической деятельности : Сборник докладов IX Московского юридического форума: в 4 ч., Москва, 14–16 апреля 2022 года. Том Часть 4. – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 288-291. – EDN JYTEYU.

[178] См.: п.1 ч.4 ст.19 Федерального закона № 172-ФЗ.

[179] См.: ч.1 ст.19 Федерального закона № 172-ФЗ.

планирования[180], а также определять приоритеты, цели и задачи государственного управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного управления.

Вместе с тем нельзя не учитывать положения многих других приоритетных документов, например, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и др.[181].

Как отмечалось выше, одной из форм государственного управления, влекущей за собой юридически значимые последствия, является издание НПА[182].

Например, по данным, содержащимся на официальном интернет-портале

---

[180] Напр.: стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5351, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 // СЗ РФ. 2024. № 10. Ст.1373, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р // СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 74, прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, стратегический прогноз Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

[181] Напр.: Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977, Концепция развития дополнительного образования детей до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 678-р // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2534, стратегическое направление в области цифровой трансформации образования, относящейся к сфере деятельности Минпросвещения России, утвержденное распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2023 г. № 2894-р // СЗ РФ. 2023. № 44. Ст. 7911, доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования за 2023 год. URL: http://government.ru/dep_news/51601/ (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[182] См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2020. С. 198. *Полежаев Д.А.* Обязательные требования при осуществлении лицензирования образовательной деятельности. С. 113. Под функциями по изданию НПА понимается принятие на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. См.: абз. второй п.2.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

правовой информации[183], Минпросвещения России за период с 1 ноября 2020 г.[184] по 31 декабря 2025 г. издано (с учетом государственной регистрации Минюстом России в 2025 году) 839 НПА, включая НПА, изданные совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, в том числе Рособрнадзором и Минобрнауки России.

Учитывая, что госрегламентация образовательной деятельности включает госконтроль (надзор), лицензирование и госаккредитацию в сфере образования[185], значит, Рособрнадзор в рамках своей нормотворческой функции, например, является разработчиком постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» (далее — постановление № 1490) и последующих в него изменений. Подтверждением этого является информация, размещенная на официальном сайте https://regulation.gov.ru/[186].

В свою очередь, постановление № 1490 является НПА, содержащим обязательные требования, в том числе в сфере общего образования, о чем также свидетельствует перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках лицензирования[187].

Наряду с указанным, например, по согласованию с Рособрнадзором приказом Минпросвещения России от 14 апреля 2023 г. № 271 утверждены аккредитационные показатели, методика расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам начального общего образования,

---

[183] См.: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/documents/block/foiv262?ysclid=m9ivsdx2bk942837603&index=1&pageSize=30 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[184] Дата вступления в силу Закона об обязательных требованиях.

[185] См.: ч.2. ст.90 Закона об образовании.

[186] См.: официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, напр.:
URL: https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=106142#, URL: https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=113396#, URL: https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=117281#, URL: https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=142362# (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[187] См.: перечень обязательных требований в сфере общего образования, проверяемых в рамках лицензирования. URL: https://docs.edu.gov.ru/document/8291a30a4293e2e1b627cae2575b973a/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

основного общего образования и среднего общего образования, которые также содержать обязательные требования в сфере общего образования[188]. Указанный приказ Минпросвещения России включен в перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках аккредитации[189].

Представляется, что не возникает сомнений, что установление обязательных требований в сфере общего образования — это нормотворческая деятельность, которая, в свою очередь, является одной из форм государственного управления[190].

Поэтому предлагается дополнить ч.2 ст.89 Закона об образовании таким способом управления системой образования как установление обязательных требований в сфере образования. Данное предложение отвечает как теоретическим подходам в сфере государственного управления, так и практической деятельности[191].

Как справедливо отмечает С.М. Зубарев, к совершению юридически значимых действий в сфере государственного и муниципального управления стоит относить: «лицензирование, регистрацию, аккредитацию, разрешительную деятельность, контроль, планирование и т. д.»[192].

Ранее мы уже говорили, что функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования осуществляет Минпросвещения России, в свою очередь, функции по нормативно-правовому регулированию в сфере лицензирования

---

[188] См.: приказ Минпросвещения России от 14 апреля 2023 г. № 271 «Об утверждении аккредитационных показателей, методики расчета и применения аккредитационных показателей по основным общеобразовательным программам - образовательным программам начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 19 мая 2023 г., регистрационный № 73365).

[189] См.: перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемых в рамках аккредитации. URL: https://docs.edu.gov.ru/document/afedd7475304bcfe9f6a42e3 eab8888c/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

[190] См.: *Полежаев Д.А.* Особенности подготовки федеральных нормативных правовых актов управления, содержащих обязательные требования // Законы России. 2023. № 11.С. 28-32.

[191] См.: *Полежаев Д.А.* Обязательные требования в деятельности органов публичной власти в сфере общего образования. С. 319 — 325.

[192] См.: *Зубарев С.М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 12.

и государственной аккредитации образовательной деятельности, контроля в сфере образования отнесены к компетенции Рособрнадзора.

К тому же, следует учитывать, что на основании п.1 ч.1 ст.7 Закона об образовании полномочия по осуществлению контроля в сфере образования, лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, зарегистрированных по месту нахождения (индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных по месту жительства) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением организаций, указанных в п.7 ч.1 ст.6 Закона об образовании, переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. В отношении организаций, указанных в п.7 ч.1 ст.6 Закона об образовании, вышеуказанные полномочия осуществляет Рособрнадзор[193].

Отметим, что предметом оценки в рамках лицензирования образовательной деятельности является соблюдение лицензионных требований, а в рамках государственной аккредитации образовательной деятельности - аккредитационных показателей.

Соответственно, лицензионные требования и аккредитационные показатели являются обязательными требованиями. Первые связаны с осуществлением лицензируемой образовательной деятельностью, вторые с качеством образования.

В свою очередь, предметом контроля в сфере образования является соблюдение обязательных требований, установленных законодательством об образовании, в том числе лицензионных требований к образовательной деятельности и требований, установленных ФГОСами, и требований к выполнению аккредитационных показателей[194].

Как справедливо замечает С.А. Агамагомедова, «обязательные требования

---

[193] См.: *Полежаев Д.А.* Об обоснованности обязательных требований. С. 62-72.

[194] См.: п.1 и 7 ст.3 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716, ч.3 ст.92 и п.1 ч.3 ст.3 Закона об образовании.

как юридические критерии подконтрольной деятельности отражают цели и предмет контрольно-надзорного воздействия»[195].

Объектами контроля в сфере образования являются:

а) образовательная деятельность российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации по образовательным программам высшего образования;

б) образовательная деятельность российских федеральных государственных профессиональных образовательных организаций, реализующих на территории Российской Федерации образовательные программы среднего профессионального образования в сферах обороны, производства продукции по оборонному заказу, внутренних дел, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

в) образовательная деятельность российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации, организаций, осуществляющих образовательную деятельность, созданных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также осуществляющих образовательную деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;

г) образовательная деятельность иностранных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации;

д) образовательная деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, зарегистрированных по месту нахождения

---

[195] См. Агамагомедова С.А. Обязательные требования: понятие, признаки и специфика использования в таможенном контроле // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 3 (62). С. 151.

(индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных по месту жительства) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации[196].

На основании ст.47 Закона № 248-ФЗ Рособрнадзор и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации в сфере образования, осуществляют обобщение правоприменительной практики по контролю (надзору) в сфере образования в целях обеспечения единообразных подходов к применению ими обязательных требований, в том числе в сфере общего образования[197], законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре); выявления типичных нарушений обязательных требований, в том числе в сфере общего образования, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений; анализа случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в сфере общего образования, выявления источников и факторов риска причинения вреда (ущерба); подготовки предложений об актуализации таких требований и о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о государственном контроле (надзоре)[198].

Подтверждением этому могут служить, например, доклад о результатах обобщения правоприменительной практики Рособрнадзора при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования в 2022 году[199], проект доклада о результатах обобщения правоприменительной практики Департамента образования и науки города Москвы при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2022 год[200].

---

[196] П.4 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997 (далее – Положение № 997).

[197] См.: *Полежаев Д.А.* Обязательные требования в деятельности органов публичной власти в сфере общего образования. С. 319 — 325.

[198] См.: Закон о государственном контроле.

[199] См.: официальный сайт Рособрнадзора. URL: https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2023/03/prikaz-ot-14.03.2023-%E2%84%96-385.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

[200] См.: официальный сайт Правительства Москвы. URL: https://www.mos.ru/upload/content/files/ProektDokladaorezyltatahobobsheniyapravoprimenitelnoipraktikiDepartamentaobrazovaniyainaykigorodaMoskv iza2022g.pdf?ysclid=m80kt2flup735318421 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

Напомним, что посредством лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности, контроля в сфере образования осуществляется управление в сфере общего образования. Указанное зафиксировано на уровне Закона об образовании.

Анализ перечня обязательных требований в сфере общего образования, проверяемых в рамках контроля, показывает, что за несоблюдение обязательных требований в сфере общего образования привлечение к административной ответственности осуществляется в рамках ст.ст.5.57, 9.13, 19.7, ч.ч.2 и 3 ст.19.20, ст.19.30, ч.ч.1 и 2 ст.19.30.2, ч.ч.8 и 9 ст.19.34, ч.3 ст.20.16 КоАП РФ[201].

Согласно перечню НПА, содержащих обязательные требования, проверяемые в рамках лицензирования, за несоблюдение обязательных требований, содержащихся в Положении о лицензировании обязательных требований, утв. постановлением № 1490, привлечение к административной ответственности осуществляется в рамках ч.ч.2 и 3 ст.19.20 КоАП РФ. Причем в соответствии с указанным перечнем за несоблюдение обязательных требований, предусмотренных Законом о лицензировании, административная ответственность отсутствует.

В перечне НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках аккредитации, отсутствует указание на то, что за несоблюдение таких обязательных требований применяется административная ответственность.

Как отмечает М.В.Пучкова, именно функции управления (выработка государственной политики, нормативно-правовое регулирование, правоприменительные и правоохранительные функции) определяют сущность исполнительной власти и государственно-управленческой деятельности, посредством которой реализуется эта ветвь власти[202].

Таким образом, обязательные требования в сфере общего образования

---

[201] См.: *Полежаев Д.А.* Об обоснованности обязательных требований. С. 62-72.

[202] См.: *Пучкова М.В.* Формы государственного управления: понятие и их общие признаки. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/formy-gosudarstvennogo-upravleniya-ponyatie-i-ih-obschie-priznaki?ysclid=meit9y3mf645964886 (дата обращения: 15 июня 2025 г.).

являются одними из важнейших элементов правового регулирования государственного управления в данной сфере. Как регулятор общественных отношений обязательные требования характеризуются в качестве важнейших правовых форм государственного управления – нормотворчества и правоприменения, имеющих свои особенности, которые будут раскрыты во второй главе настоящего диссертационного исследования.

1.3. Система обязательных требований в сфере общего образования

В общем смысле термин «система» (от греческого «systema») понимается как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном связном порядке»[203]. В толковом словаре русского языка термин «система» понимается, в том числе, как «форма организации чего-либо, совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое»[204].

В широком смысле «система» – это порядок, планомерность, правильность в расположении частей; связанное целое; совокупность взаимодействующих элементов (составных частей)[205].

По утверждению Ц.А. Ямпольской, «в общественных науках — всюду, где исследуются объективно существующие системы взаимосвязанных по своему характеру элементов», в частности при анализе «систем общественного характера», в том числе правовых систем, системный метод может принести положительный эффект[206].

Г.А. Туманов писал, что «система — это совокупность элементов, определенным образом упорядоченных, взаимосвязанных и взаимодействующих и вследствие этого составляющих целостное образование, обладающее специфически системными признаками». По его суждению, в том числе

---

[203] См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. / В.И. Даль. – М.: Русский язык, 1998. – С. 188 (699).

[204] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – С. 719 (944).

[205] См.: Образовательное право: учебное пособие для бакалавров / Под общ. ред. Д.А. Аксеновой. – М.: Книгодел, 2016. – 312 с. С. 39-40.

[206] См.: Научные основы государственного управления в СССР [Текст] / Ан СССР. Ин-т государства и права. - Москва : Наука, 1968. С. 36.

социальной системе свойственны три критерия: элементы системы, порядок взаимосвязи элементов, системные признаки, обусловленные взаимосвязью элементов[207].

По мнению Б.В. Россинского, «все социальные системы имеют структуру, включающую ее составные элементы (подсистемы) и порядок их взаимоотношений (иерархическая архитектоника системы), а также определенную организацию связей между элементами. В системах управления, как правило, существует субординационный порядок взаимоотношений между элементами (хотя может быть и иной). Структура и характер связей между входящими в систему элементами определяются задачами, решаемыми системой, в частности системой управления. При этом каждая социальная система чаще всего состоит из ряда или даже множества подсистем, которые в свою очередь, являются системами, объединяющими элементы более низкого уровня»[208]. Так и элементы правовой системы, обладающие системными свойствами, являются подсистемами большой правовой системы[209].

Б.В. Россинский подмечает, что при рассмотрении вопросов, связанных с правовыми системами, практически никто не говорит о том, что свойство, присущее системе, отличается от суммы свойств ее частей, и обращает внимание на суждение А.А. Богданова, являющегося основоположником теории систем и системного подхода, что «при надлежащей организации системы ее интегральные возможности выше, чем сумма потенциальных возможностей составляющих ее частей, а при дезорганизации – ниже суммарного потенциала ее элементов»[210]. По сути, речь идет о неаддитивности, которую Б.В. Россинский

---

[207] См.: Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка [Текст]. - Москва : Юрид. лит., 1972. С. 79.

[208] См.: *Россинский Б.В.* Исполнительная власть в системе государственного управления : монография / Б. В. Россинский. - Москва : Норма : ИНФРА-М, 2026. С. 62.

[209] См.: *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований / Д. А. Керимов. - Москва : Мысль, 1986. С. 214 - 229. *Он же.* Методология права : Предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов; Ин-т соц.-полит. исслед. Рос. акад. наук М. : АВАНТА+, 2000. С. 239 – 276.

[210] См.: *Россинский Б.В.* Указ. соч. С. 65. *Он же.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография / Б. В. Россинский. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2025. – 264 с. С. 90.

определяет в качестве одного из основных системных принципов, «понимание которого при использовании соответствующих кибернетических подходов позволяет оптимальным образом организовать систему государственного управления»[211].

Закон об образовании в основном оперирует термином «система» применительно ко всему образованию, то есть говоря о системе образования в целом. Глава 2 Закона об образовании так и называется – «Система образования».

Это представляется закономерным ввиду того, что предметом регулирования Закона об образовании являются общественные отношения, возникающие в сфере образования в целом.

Образование, представляющее собой организованную систему связей и социальных норм, являясь социальным институтом, в рамках социальной системы будет являться ее подсистемой[212].

В свою очередь, как мы знаем, образование подразделяется на виды: общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование)[213].

Соответственно, относительно системы образования общее образование представляет собой подсистему, которая в свою очередь, также является системой, поскольку объединяет элементы более низкого уровня: дошкольное образование; начальное общее образование; основное общее образование; среднее общее образование. Мы не случайно выше написали, что Закон об образовании в основном оперирует термином «система образования». Здесь мы имеем ввиду то, что в Законе об образовании также применяется терминология: «система общего образования», «система среднего профессионального образования», «система высшего образования»[214]. Фактически законодатель подтверждает, что общее

---

[211] См.: *Россинский Б.В.* Исполнительная власть в системе государственного управления : монография. С. 65.

[212] См.: *Кутасова Т.Л., Королева К.* Образование как социальный институт. URL.: https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovanie-kak-sotsialnyy-institut?ysclid=mnaaorecic886297656.

[213] См.: ч.2 ст.10 Закона об образовании.

[214] См.: чч.2 – 3^1 ст.19 Закона об образовании.

образование может рассматриваться в качестве самостоятельной системы.

Из общей теории систем Г.В. Мальцев вывел основной для права вывод, заключающийся в том, что «правовое регулирование – это не механизм, не конгломерат отдельных структур, не агрегат рационально соединенных элементов, приводимый в движение конструктором или инженером (законодателем или правоприменителем), но открытая динамическая система, обладающая качествами единства и целостности, активно взаимодействующая со средой, социальной и природной. В сознании юристов механические закономерности, заметно проявляющие себя в рамках юридико-догматической методологии, были потеснены общими законами организации открытых систем, постоянно обменивающимися со средой. Обмен осуществляется по каналам прямых и обратных связей, которые составляют многолинейный, разнофакторный процесс, где нет излишне жесткой детерминации, возможности антиципировать будущее без риска ошибиться, натолкнуться на нечто непредвиденное»[215].

Напомним, что целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования[216]. Так и целью введения обязательных требований является защита охраняемых законом ценностей.

Таким образом, посредством установления обязательных требований достигается часть целей правового регулирования отношений в сфере образования.

Мы можем проследить взаимодействие, взаимосвязь подсистем системы образования. Так, например, по общему правилу к освоению образовательных программ среднего профессионального образования допускаются лица, имеющие образование не ниже основного общего или среднего общего образования, если иное не установлено Законом об образовании, а прием на обучение по программам

---

[215] См.: *Мальцев Г.В.* Социальные основания права / Г. В. Мальцев. - Москва : Норма, 2007. С. 70.

[216] См.: ч.2 ст.4 Закона об образовании.

бакалавриата и программам специалитета - при наличии у поступающих среднего общего образования, или среднего профессионального образования, или высшего образования. Наличие образования подтверждается документами об образовании или об образовании и о квалификации, выдаваемыми лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию либо итоговую аттестацию[217].

В целях защиты прав обучающихся при прохождении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования и получении документов об образовании (аттестатов об основном общем и среднем общем образовании) установлены обязательные требования, содержащиеся в соответствующих НПА[218].

Например, за нарушение вышеуказанных обязательных требований, в том числе касающихся порядка проведения государственной итоговой аттестации, предусмотрена административная ответственность[219].

Таким образом, обязательные требования в сфере общего образования представляют собой сложную системную конструкцию. Прежде всего эти требования являются самостоятельной системой, которая обеспечивает достижение целей государственной политики и правового регулирования отношений, складывающихся в сфере общего образования. Одновременно совокупность обязательных требований в сфере общего образования является подсистемой более сложной системы – системы обязательных требований в сфере образования в целом – и обеспечивает достижение целей государственной

---

[217] См.: ч.2 ст.68 Закона об образовании, п.5 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утвержденного приказом Минобрнауки России от 27 ноября 2024 г. № 821 (зарегистрирован Минюстом России 29 ноября 2024 г., регистрационный № 80379).

[218] См.: приказ Минпросвещения России и Рособрнадзора от 4 апреля 2023 г. № 232/551 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 12 мая 2023 г., регистрационный № 73292), приказ Минпросвещения России и Рособрнадзора от 4 апреля 2023 г. № 233/552 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 15 мая 2023 г., регистрационный № 73314), приказ Минпросвещения России от 5 октября 2020 г. № 546 «Об утверждении Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов» (зарегистрирован Минюстом России 22 декабря 2020 г., регистрационный № 61709).

[219] См.: ст.19.30 КоАП РФ.

политики и правового регулирования отношений уже во всей этой интегральной образовательной сфере. В свою очередь сама система обязательных требований в сфере общего образования объединяет меньшие по объёму подсистемы обязательных требований в данной сфере, каждая из которых характеризуется специфическими чертами. Системный подход к обязательным требованиям в сфере общего образования позволяет, используя принципы и законы функционирования систем, существенно повысить эффективность реализации этих требований.

В частности, исследуя возможности системного подхода к анализу правовых актов органов исполнительной власти В.П. Уманская указывает, что акты, находясь в единой системе и действуя в совокупности, приобретают новые интегральные качества, не характерные для каждого из них в отдельности, что «представляет собой одну из форм проявления диалектического закона перехода количественных изменений в качественные»[220].

Сказанное в полной мере относится и к системе обязательных требований в сфере общего образования. Системный подход позволяет не только обеспечить законность в данной сфере, но и целом существенно повысить в ней эффективность государственного управления. Подобная возможность обусловлена главным образом тем обстоятельством, что интегральная система обязательных требований в сфере общего образования обладает свойством неаддитивности, способностью, в частности, обеспечить такой уровень эффективности государственного управления в данной сфере, который превышает сумму соответствующих способностей подсистем, составляющих эту систему обязательных требований, при их функционировании самих по себе, во внесистемной связи. Однако практическая реализация подобного системного свойства в сфере общего образования требует: 1) отражать в системе имеющиеся в сфере общего образования особенности нормативного регулирования обязательных требований; 2) учитывать особенности правоприменительной контрольно-надзорной

[220] См.: Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход [Текст] / В. П. Уманская ; отв. ред. Б. В. Россинский. - Москва : НОРМА, 2014. С. 58.

деятельности в данной сфере, обеспечивающие возможность проверять выполнение всех нормативных требований, содержащихся в системе; 3) включать в систему весь массив обязательных требований, потребных для каждого конкретного случая управления в сфере общего образования.

Как мы установили в предыдущем параграфе, предметом контроля в сфере образования, лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности является оценка соответствия подконтрольного субъекта обязательным требованиям.

Еще в 2016 году в плане мероприятий («дорожной карте») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы (далее – дорожная карта по совершенствованию КНД)[221] отмечалось, что:

зачастую подконтрольный субъект не в состоянии обеспечить соблюдение всех обязательных требований по причине их информационной недоступности, противоречия друг другу либо в силу того, что обязательные требования устарели и не могут быть выполнены без чрезмерных экономических затрат;

во многих случаях соблюдение обязательных требований не влияет на уровень безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности.

В связи с этим в дорожной карте по совершенствованию КНД был предложен ряд мероприятий, направленных на систематизацию и актуализацию обязательных требований, в результате реализации которых должны быть выявлены и устранены устаревшие, дублирующие и избыточные обязательные требований; составлены, утверждены и размещены для каждого вида государственного контроля на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, и их регулярное обновление; размещены и регулярно обновляемые ФОИВами, осуществляющими

[221] Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

контрольно-надзорные полномочия, на официальных сайтах правовые акты, содержащие обязательные требования.

Как мы можем заметить, систематизация обязательных требований предполагалась посредством систематизации правовых актов их содержащих, составление которых было возложено на ФОИВы, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия.

Так, в целях исполнения п.30 дорожной карты по совершенствованию КНД обязательные требования в сфере образования впервые были систематизированы и консолидированы Рособрнадзором в перечнях актов[222] по укрупненным группам в рамках соответствующих видов контроля (надзора)[223].

Е.П. Коцюрко подмечает, что процессы систематизации обязательных требований, в том числе в исследуемой сфере, носили явно бессистемный и противоречивый характер, а указанный перечень актов и его последующие редакции в научной литературе и правоприменительной практике неоднократно подвергались критике за избыточность и бессистемность[224].

В целях обеспечения систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц Законом об обязательных требованиях предусматривается создание реестра обязательных требований, содержащего перечень обязательных требований, информацию об установивших их НПА, сроке их действия.

Говоря об информировании заинтересованных лиц, напомним, что к числу основных принципов Закон об обязательных требованиях относит принцип открытости обязательных требований и их предсказуемости.

---

[222] Утверждены приказом Рособрнадзора от 30 декабря 2016 г. № 2239. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71519654/?ysclid=mfnppepeca449223365 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

[223] По следующим видам контроля (надзора):
по федеральному государственному надзору в сфере образования;
по федеральному государственному контролю качества образования;
по государственному надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию;
по лицензионному контролю за образовательной деятельностью.

[224] См.: *Коцюрко Е.П.* Указ. соч. С.126.

Раскрывая данный принцип, законодатель устанавливает, в частности, запрет на применение обязательных требований неопубликованных в установленном порядке НПА и, соответственно, необходимость опубликования таких актов в целях информирования лиц, которые будут их соблюдать.

Отметим, что в целом требование об опубликовании НПА не является новеллой, так как предусматривается давно действующим законодательством[225].

Однако надо признать, что в целях соблюдения вышеуказанного принципа, информирования заинтересованных лиц, Законом об обязательных требованиях:

устанавливается необходимость размещать на сайтах контрольно-надзорных и разрешительных органов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации[226], соответствующий перечень НПА, содержащих обязательные требования, и тексты таких актов (ч.5 ст.8)[227];

предусматривается создание реестра обязательных требований[228] (далее – Реестр) (ч.3 ст.10).

Одной из проблем низкого качества государственного управления учеными-юристами называется отсутствие системности правового регулирования государственного управления. В частности, на необходимость обогащения регуляторного потенциала административного законодательства обращают свое

---

[225] См.: напр., Конституцию Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895 (далее соответственно – постановление № 1009, Правила № 1009).

[226] Такой порядок установлен Правилами размещения и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2020 г. № 1722 // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6809 (далее соответственно — постановление № 1722, Правила № 1722).

[227] См.: *Полежаев Д.А.* О некоторых вопросах публичного управления в сфере общего образования при формировании и ведении реестра обязательных требований // Административное право и процесс. 2024. № 1. С. 66-68.

[228] См.: Правила формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2021 г. № 128 // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1132 (далее соответственно — постановление № 128, Правила № 128).

внимание Э.В. Талапина и В.Н. Южаков, которые отмечают, что многие вопросы процесса государственного управления «остаются неурегулированными и противоречиво решаются в практике государственного управления»[229].

При формировании перечней и ведении Реестра имеется ряд вопросов, влияющих на системность правового регулирования государственного управления в сфере общего образования, в том числе обусловленных спецификой регулирования сферы общего образования, требующих решения, а по некоторым - нормативно-правового решения в возможно короткий срок.

На официальном сайте Минпросвещения России размещены:

перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля, утвержденный Минпросвещения России от 11 июня 2026 года. Данный перечень содержит 911 НПА (федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации и приказы различных ФОИВов, подавляющее большинство которых приказы Минпросвещения России);

перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках лицензирования, утвержденный Минпросвещения России 24 апреля 2024 г. по согласованию с Рособрнадзором. Данный перечень содержит 2 НПА (федеральный закон и постановление Правительства Российской Федерации);

перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках аккредитации, утвержденный Минпросвещения России 14 ноября 2023 г. по согласованию с Рособрнадзором. Данный перечень содержит 2 НПА (приказы Минпросвещения России).

На официальном сайте Рособрнадзора размещен перечень НПА (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Рособрнадзором, утвержденный Рособрнадзором 19 июня 2026 года.

---

[229] См.: *Корепина А.В.* Качество экспертной деятельности в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2024. № 4. С. 60.

Возникает закономерный вопрос, если есть требование о размещении перечня НПА, содержащих обязательные требования, и текстов таких НПА, где же в Законе об обязательных требованиях правовое основание на формирование (создание) такого перечня? Констатируем, что в Законе об обязательных требованиях его нет. Фактически устраняя такой пробел на подзаконном уровне, где-то половина положений Правил № 1722 посвящена формированию и утверждению указанного перечня, при том, что даже наименование Правил № 1722 говорит только о размещении и актуализации такого перечня.

Также заметим, что речь идет о размещении перечня и текстов актов только на официальных сайтах контрольно-надзорных и разрешительных органов, следовательно, прямой нормой Закона об обязательных требованиях исключаются такие органы публичной власти как ФОИВы, проводящие государственную политику и осуществляющие правовое регулирование (например, Минпросвещения России), если конечно к их компетенции не относятся контрольно-надзорные и разрешительные функции. Вместе с тем в рамках Правил № 1722 появляется необходимость формирования перечня ФОИВом, проводящим государственную политику и осуществляющим правовое регулирование в соответствующей сфере, в случае если полномочия Российской Федерации по контролю (надзору) или разрешительной деятельности переданы региональным органам государственной власти, например, органам, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования[230], а также размещения перечня на своем сайте[231].

Обращает на себя внимание также то, что ст.8 Закона об обязательных требованиях посвящена принципу открытости и предсказуемости обязательных требований, а не открытости и предсказуемости нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. По нашему мнению, для раскрытия данного принципа больше подходит положение ч.3 ст.10 Закона об обязательных

---

[230] См.: пп.1, 3 и 4 ч.1 ст.7 Закона об обязательных требованиях.

[231] См.: *Полежаев Д.А.* О некоторых вопросах публичного управления в сфере общего образования при формировании и ведении реестра обязательных требований // Административное право и процесс. 2024. № 1. С. 66-68.

требованиях, предусматривающее информирование заинтересованных лиц посредством создания Реестра, представляющего собой федеральную государственную информационную систему[232].

Общим для вышеуказанных перечней является включение в них НПА только федерального уровня. Заметим, что наряду с федеральными законами, законами Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и приказами ФОИВов в перечень НПА Рособрнадзора в отличие от перечней НПА Минпросвещения России включен указ Президента Российской Федерации.

Исчерпывающий перечень сведений в отношении каждого НПА, содержащего обязательные требования, предусмотрен пунктом 4 Правил № 1722.

Отрадно заметить, что несмотря на то, что пункт 4 Правил № 1722 не устанавливает, по какому принципу должны быть систематизированы НПА, содержащие обязательные требования, их систематизация произведена в зависимости от юридической силы НПА.

Если в перечнях Минпросвещения России наблюдается хронология таких НПА, то почему-то в перечне Рособрнадзора хронологический порядок нарушен. Представляется, что хронологический порядок является основой систематизации. Устанавливая последовательность размещения НПА, содержащих обязательные требования, хронологический порядок позволяет не только облегчить восприятие такого перечня заинтересованными лицами, в том числе подконтрольными субъектами, но и облегчает процесс внесения в него изменений.

Требующим внимания моментом также является то, что пункт 3 Правил № 1722 устанавливает необходимость формирования перечней НПА, содержащих обязательные требования, которые проверяются не только в рамках контроля, но и в рамках разрешительной деятельности. Однако, исходя из официального сайта Рособрнадзора, указанным органом утвержден только перечень НПА, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Рособрнадзором в рамках контроля в сфере образования, при этом Рособрнадзор осуществляет функции в разрешительной сфере (лицензирование

[232] См.: п.2 Правил № 128.

и государственную аккредитацию образовательной деятельности)[233].

В этой связи напрашивается вопрос, почему по указанным видам разрешительной деятельности Рособрнадзором не утверждены перечни? Возможно, ответ кроится в призме того, что обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований[234]. Ведь, как мы помним, предметом контроля в сфере образования является соблюдение обязательных требований, установленных законодательством об образовании, в том числе лицензионных требований и требований к выполнению аккредитационных показателей.

То есть формальное выполнение пункта 3 Правил 1722 влечет формирование трех перечней НПА, содержащих обязательные требования, в которых дублируются НПА (отдельные структурные единицы НПА). Так, НПА, включенные в перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля, будут дублироваться с НПА, включенными в перечни НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках лицензирования и аккредитации[235].

На практике получается, что Минпросвещения России утверждены три перечня, причем во избежание вышеуказанного дублирования, в перечень НПА, содержащих обязательные требования, проверяемые в рамках контроля не включены НПА, которые составляют перечни НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках лицензирования и аккредитации, а Рособрнадзором утвержден один перечень, в который включены НПА, касающиеся лицензирования (например, Закон о лицензировании и постановление № 1490) и аккредитации (например, приказ Минпросвещения России, касающийся утверждения аккредитационных показателей по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего

---

[233] См.: *Полежаев Д.А.* Указ. соч.
[234] См.: ч.2 ст.7 Закона об обязательных требованиях.
[235] См.: *Полежаев Д.А.* Указ. соч.

общего образования).

Мы видим два разных подхода к пониманию и выполнению процедурных норм Правил № 1722 по систематизации НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования. На основе указанных перечней НПА формируется Реестр, который синхронизирован с единым реестром контрольных (надзорных) мероприятий (далее – ЕРКН), а, следовательно, указанные подходы должны по-разному влиять не только на наполнение Реестра, но и на его применение.

Целью Реестра, который ведется Минпросвещения России и Рособрнадзором на официальном сайте rg.gov.ru/auth, является обеспечение систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц об обязательных требованиях, установивших их НПА, о сроке их действия. Аналогичного рода Реестр в сфере предпринимательства, представляющий собой общедоступную базу данных регуляторных актов, ведется в Республике Казахстан[236]. Обращает на себя тот факт, что помимо информирования заинтересованных лиц об исчерпывающем перечне требований, Реестр Республики Казахстан предусматривает необходимость последующего анализа регуляторного воздействия действующих требований, то есть определение соответствия требований условиям их формирования и принципам взаимодействия субъектов предпринимательства и государства. Если в Республике Казахстан анализ регуляторного воздействия проводится в отношении проектов и действующих регуляторных актов, то в Российской Федерации в отношении проектов НПА, содержащих обязательные требования, проводится ОРВ, а в отношении действующих НПА – оценка применения обязательных требований, процедура осуществления которой будет раскрыта в параграфе 2.3 настоящей главы диссертационного исследования, а также в определенных случаях - оценка фактического воздействия. В отличие от Российской Федерации, где Правила № 128 установлены Правительством Российской Федерации, правила ведения Реестра в сфере предпринимательства Республики Казахстан определены

[236] См.: ст.83-1 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан.

Министерством национальной экономики Республики Казахстан[237].

Вернемся к Реестру Российской Федерации. Его заполнение осуществляется в соответствии с атрибутами, в том числе содержание обязательного требования (условия, ограничения, запреты, обязанности), срок действия обязательного требования, сведения о НПА, содержащем обязательное требование, объект установления обязательного требования (осуществляемая деятельность, совершаемые действия, в отношении которых устанавливаются обязательные требования, лица и используемые объекты, к которым предъявляются обязательные требования при осуществлении деятельности, совершении действий, результаты осуществления деятельности, совершения действий, в отношении которых устанавливаются обязательные требования), сфера общественных отношений, затрагиваемая обязательным требованием, форма оценки соблюдения обязательного требования (государственный контроль (надзор), привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции, иные формы оценки и экспертизы), ответственность, предусмотренная за несоблюдение обязательного требования с указанием ее размера (при наличии)[238].

Одной из функций Реестра является ведение базы данных, в том числе включающей содержание обязательных требований и перечни НПА (их структурные единицы), содержащие обязательные требования.

П.2 Правил 1722 предусматривается, что перечни НПА, содержащие обязательные требования, формируются посредством федеральной государственной информационной системы «Реестр обязательных требований» на основании сведений о НПА, содержащих обязательные требования, включенных в указанную информационную систему.

Таким образом, не ясно, в чем заключается необходимость формирования

---

[237] См.: Правила ведения реестра обязательных требований в сфере предпринимательства, утвержденные приказом Министерства национальной экономики Республики Казахстан от 30 июня 2023 г. № 131 // URL: https://adilet.kz/ru/laws/ob-utverzhdenii-pravil-vedeniya-reestra-obyazatelnykh-trebovaniy-30-06-2023-no-131/?ysclid=musvjodzdl752407706.

[238] См.: п.5 Правил № 128.

и размещения на официальных сайтах уполномоченных ФОИВов перечней НПА, содержащих обязательные требования, в соответствии с Правилами № 1722.

Возможно, пришло время признания утратившей силу части 5 статьи 8 Закона об обязательных требованиях, что, в свою очередь, повлечет необходимость признания утратившими силу Правил № 1722.

Кроме того, согласно Правилам № 1722 актуализация перечней НПА, содержащих обязательные требования, осуществляется не позднее даты вступления в силу НПА, содержащего положения, которыми устанавливаются, изменяются или признаются утратившими силу обязательные требования, а в соответствии с Правилами № 128 актуализация сведений об обязательных требованиях осуществляется не позднее 10 рабочих дней со дня официального опубликования указанного НПА. При этом Правилами № 1722 установлен запрет на включение в перечни НПА отсутствующих в Реестре НПА.

Указанное обусловливает организационно-правовое противоречие, требующее устранения в возможно короткий срок.

С нашей точки зрения, Правила № 128 устанавливают более разумные сроки актуализации Реестра.

Как мы уже неоднократно говорили, Минпросвещения России, проводя государственную политику и осуществляя правовое регулирование в сфере общего образования, не осуществляет полномочия по правовому регулированию государственной аккредитации, лицензирования и контроля (надзора) за образовательной деятельностью, а Рособрнадзор, руководство деятельностью которого также осуществляет Правительство Российской Федерации, осуществляя полномочия по правовому регулированию государственной аккредитации, лицензирования и контроля (надзора) за образовательной деятельностью, не наделен полномочиями по выработке в данной сфере государственной политики.

При этом п.5 Правил № 1722 на Минпросвещения России возлагается обязанность по формированию нескольких перечней в рамках контроля в сфере образования, лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности, что, по нашей оценке, представляется не вполне обоснованным.

Необходимо учитывать, что в силу ч.1 ст.92 Закона об обязательных требованиях лицензирование, контроль (надзор), государственная аккредитация образовательной деятельности, правовое регулирование которых осуществляет Рособрнадзор, направлены на формирование единых требований осуществления деятельности в сфере образования и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, имеющими лицензию на осуществление образовательной деятельности, а также региональными органами государственной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного значения, осуществляющими управление в сфере образования, этих требований.

И действительно, сложившаяся практика с очевидностью демонстрирует необходимость участия в формировании перечней, предусмотренных п.5 Правил № 1722, двух органов публичной власти — Минпросвещения России и Рособрнадзора.

Согласно официальному сайту Минпросвещения России сформированы и утверждены перечни: в рамках контроля в сфере образования, лицензирования (по согласованию с Рособрнадзором) и аккредитации образовательной деятельности (по согласованию с Рособрнадзором)[239].

Перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках лицензирования, включает в себя сведения о конкретных структурных единицах Закона об образовании и Положения о лицензировании, содержащих обязательные требования, о виде экономической деятельности лиц, обязанных соблюдать установленные указанными актами обязательные требования, в соответствии с ОКВЭД[240] и другие сведения[241].

То есть Рособрнадзор (осуществляющий как функции по нормативно-

---

[239] См.: официальный сайт Минпросвещения России. URL: https://edu.gov.ru/about/regulatory_legal_acts/?ysclid=lhf65c4qhu690966605 (дата обращения: 12 июня 2026 г.). *Полежаев Д.А.* Указ. соч. С. 66-68.

[240] См.: Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утв. приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст. URL: https://www.consultant.ru/document/ cons_doc_LAW_163268/ (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

[241] См.: Исчерпывающий перечень сведений приведен в п.4 Правил № 1722. *Полежаев Д.А.* Об обоснованности обязательных требований. С. 62-72.

правовому регулированию в сфере лицензирования образовательной деятельности, так и функции по лицензированию указанной деятельности), являющийся разработчиком, в частности, проектов федеральных законов, касающихся лицензирования образовательной деятельности, Положения о лицензировании и изменений, вносимых в него[242], вообще выведен Правилами № 1722 из процесса формирования перечней НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования. Формирование таких перечней согласно Правилам № 1722 осуществляет Минпросвещения России только лишь из-за того, что к его компетенции отнесена функция по выработке и реализации государственной политики в соответствующих сферах образования. Это означает, что Минпросвещения России должно в том числе определить все структурные единицы НПА, содержащих обязательные требования, касающиеся, например, лицензирования, разработчиком которых является Рособрнадзор. Мы полагаем, что указанное выглядит не вполне логичным и эффективным, с точки зрения, управления в данной сфере деятельности.

Надо отметить, что указанное выше отклонение Минпросвещения России и Рособрнадзора от п.5 Правил № 1722, говорит о налаженном взаимодействии между указанными ФОИВами для осуществления единых целей, установленных федеральными законами[243].

Минпросвещения России утвердило перечни НПА, содержащие обязательные требования в сфере общего образования, а значит, фактически требование, предусмотренное п.5 Правил № 1722, соблюдено. При этом очевидно, что Правила № 1722 не учитывают вышеуказанных нюансов государственного управления системой образования[244].

Кроме того, как мы успели заметить, содержание перечней НПА,

---

[242] См.: официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, напр.: URL: https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=126445# и https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=142362# (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[243] См.: Закон об образовании и Закон об обязательных требованиях.

[244] См.: *Полежаев Д.А.* Указ. соч. С.68.

содержащих обязательные требования в сфере общего образования, сторонней оценки не проходит, следовательно, есть риск формирования недостоверных перечней и, соответственно, Реестра, которые выполняют задачу не только систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц, но и влекут правовые последствия, т.к. на основании включенных в них обязательных требований осуществляется проверка контролируемых лиц.

Получается, что если НПА и (или) структурная единица НПА, содержащая обязательное требование, включены или не включены в перечни НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, то это остается «на совести» Минпросвещения России и Рособрнадзора.

С целью совершенствования и усиления роли обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования нами сформулированы изменения и дополнения законодательства Российской Федерации, в том числе, в ст.4, ч.1 ст. 6, ч.2 ст.89, п.1 ч.1 ст.93 Закона об образовании - в части уточнения правового регулирования отношений в сфере образования, полномочий федеральных органов государственной власти в сфере образования, управления системой образования, предмета федерального государственного контроля и надзора в сфере образования, которые приведены в приложении № 1.

Обратим внимание еще на один вопрос ведения Реестра.

В Реестр заинтересованными органами исполнительной власти федерального уровня обеспечивается внесение формулировок обязательных требований[245].

Таким образом, обеспечение внесения в Реестр сведений об НПА и их структурных единицах, содержащих обязательные требования, и формулировок обязательных требований возлагается и на Минпросвещения России.

В свою очередь, органами контроля (надзора), в том числе региональными органами государственной власти, осуществляющими государственное управление в сфере образования, обеспечивается заполнение ЕРКН исключительно посредством использования справочников и классификаторов, которые

[245] См.: пп.«б» п.14 Правил № 128.

формируются в автоматическом режиме на основе сведений, в том числе включенных в Реестр[246].

Последнее означает, что формулировки обязательных требований, внесенные в Реестр, в автоматическом режиме используются для заполнения ЕРКН.

Возникает вопрос, что понимается под «формулировками обязательных требований»?! Не ясно, должны ли в Реестр быть внесены формулировки полностью идентичные формулировкам обязательных требований, содержащихся, например, в НПА в сфере общего образования, или заинтересованные органы исполнительной власти федерального уровня вносят их в произвольной форме.

Если второй вариант, то может иметь место ситуация, при которой при внесении в Реестр формулировок обязательных требований, они могут быть настолько видоизменены, что фактически будут вводить новые обязательные требования или изменять смысл обязательных требований. Этого допустить нельзя!

В первую очередь, решение указанного вопроса лежит в плоскости внесения в Правила № 128 соответствующих изменений.

Однако до внесения изменений в законодательство Российской Федерации, о которых речь шла в настоящем параграфе, полагаем, что ответы на вышеуказанные вопросы находятся в компетенции органа публичного власти — Минэкономразвития России, который является разработчиком Правил № 1722, Правил № 128 и Правил № 604 и на который возложены полномочия по осуществлению методического обеспечения наполнения Реестра и общего методического сопровождения ЕРКН[247]. То есть Минэкономразвития России посредством методического обеспечения и координации деятельности заинтересованных органов исполнительной власти федерального уровня должно

---

[246] См.: абз. первый п.10 Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 г. № 604 // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2971 (далее соответственно — постановление № 604, Правила № 604).

[247] См.: абз. третий п.2 постановления № 128 и абз. второй п.4 постановления № 604.

нивелировать возможные риски, связанные с формированием Реестра[248].

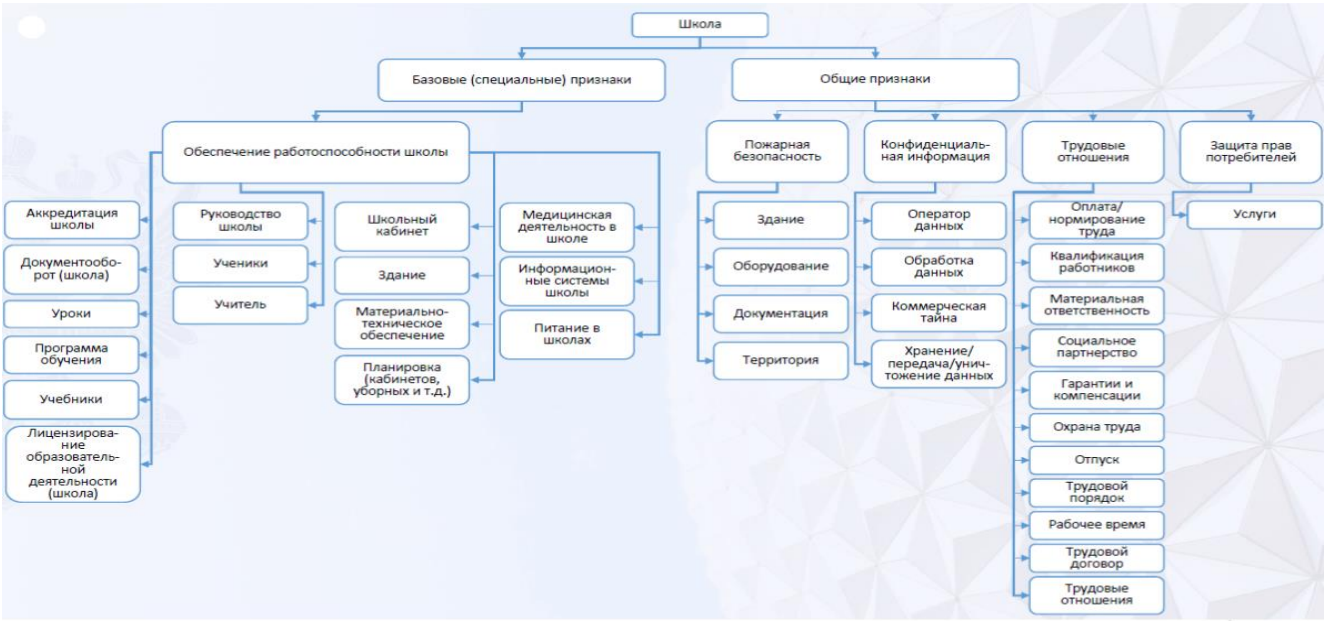
Надо признать, что Аппаратом Правительства Российской Федерации, в частности, специально созданным Департаментом обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации ведется последовательная работа, направленная на совершенствование Реестра и систематизацию обязательных требований. Так, на основании протокола совещания у заместителя директора Департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации С.В. Мигина от 29 апреля 2025 г. № П36-41пр организована работа по категоризации обязательных требований в Реестре по профилям проекта «Гильотина 2.0», о котором мы говорили ранее, в том числе по профилю «Школа».

К такой работе, в первую очередь, подключены Минэкономразвития России, Минцифры России, Минпросвещения России и Рособрнадзор.

Если Минэкономразвития России отвечает за методологическую содержательную составляющую, Минцифры России за техническую, то Минпросвещения России и Рособрнадзор за категорирование обязательных требований в сфере общего образования в Реестре.

Минэкономразвития России предложена следующая схема категоризации обязательных требований по профилю «Школа» (см. рис. 1).

Рис. 1



[248] См.: *Полежаев Д.А.* Указ. соч.

Данная схема представляется нам достаточно условной и требующей критического анализа.

Следует заметить, что в основу схемы заложен принцип деления обязательных требований в сфере общего образования в зависимости от общих и базовых признаков, которые, в свою очередь, подразделяются на соответствующие категории.

Представленные на вышеуказанной схеме общие признаки, как мы понимаем, отнесены к общим с целью охвата всех профилей проекта «Гильотина 2.0» («Школа», «Больница», «Гостиница», «Взлетно-посадочная полоса (аэродром)». Категорирование общих признаков для всех профилей представляется достаточно сложной задачей, к которой должны быть привлечены, в частности, МЧС России (пожарная безопасность), Минцифры России и Роскомнадзор (конфиденциальная информация), Минтруд России и Роструд (трудовые отношения), Роспотребнадзор (услуги).

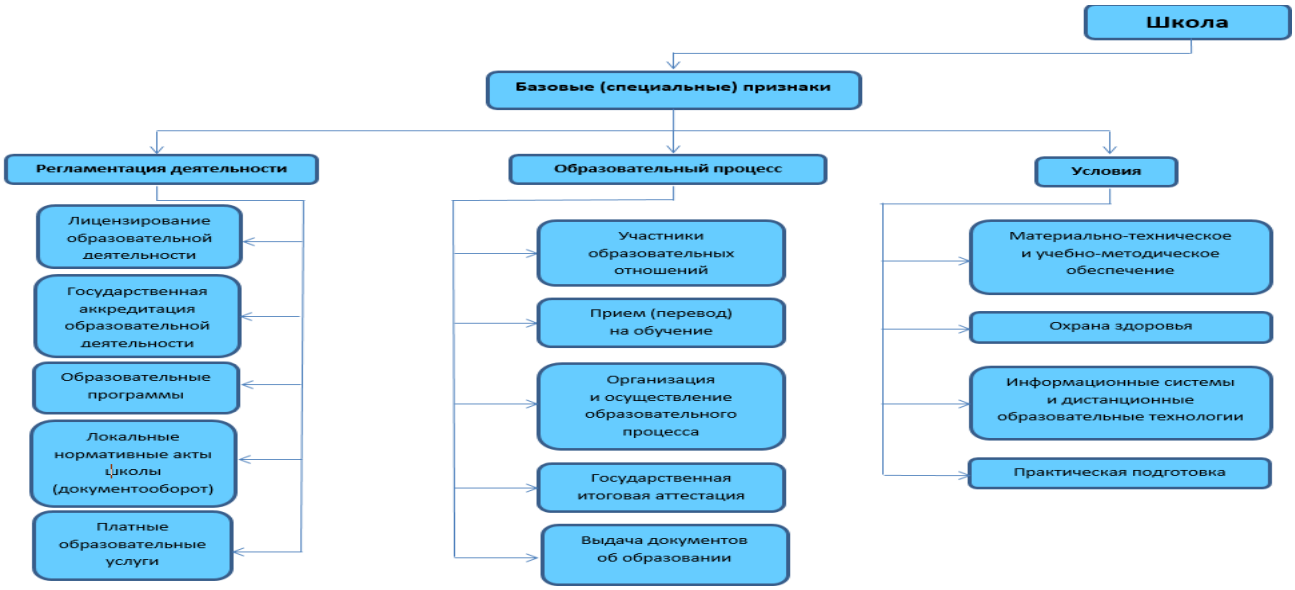
Для целей настоящего исследования более важное значение представляет категорирование обязательных требований в сфере общего образования по базовым (специальным признакам). Соответственно, от того, какие определены категории обязательных требований в сфере общего образования, зависит систематизация их в Реестре.

Итак, как видим на схеме, базовые (специальные) признаки обязательных требований по профилю «Школа» категорированы исходя из того, на что направлены обязательные требования. Обобщающим, единственным базовым (специальным) признаком определено «Обеспечение работоспособности школы», то есть дальнейшее категорирование осуществляется в рамках данного признака, фактически подразумевающего лишь достижение функционирования школы. Представляется, что сведение все к одному такому признаку не отражает социальной сущности общего образования, ориентированной на учащегося и качество получаемого образования. Можно предположить, что, исходя из смешения всех категорий в один признак, в вышеуказанную схему не включены, в том числе такие сверхважные категории как «организация и осуществление

образовательного процесса» и «государственная итоговая аттестация».

В этой связи более корректным представляется деление на следующие базовые (специальные) признаки: «Регламентация деятельности», «Образовательный процесс» и «Условия», схема категорирования которых может быть представлена в следующем виде (см. рис. 2).

Рис. 2



Приведем несколько примеров в части того, какие обязательные требования будут включать представленные на схеме выше категории (рис. 2):

«Лицензирование образовательной деятельности» - лицензионные требования;

«Государственная аккредитация образовательной деятельности» - аккредитационные показатели;

«Образовательные программы» - группа обязательных требований, содержащихся в Законе об образовании, ФГОСах общего образования, касающаяся содержания образовательной программы, обязательные требования, содержащиеся в федеральных основных общеобразовательных программах.

«Участники образовательных отношений» - обязательные требования, в частности, предъявляемые при аттестации педагогических работников.

«Материально-техническое и учебно-методическое обеспечение» - в частности, группа обязательных требований, содержащихся в Законе об образовании, ФГОСах общего образования, касающаяся материально-

технического и учебно-методического обеспечения.

Представляется, что для выработки оптимального варианта категоризации обязательных требований в сфере общего образования требуется не только согласованное видение Минпросвещения России и Рособрнадзора, но и фактическое заполнение категорий в Реестре соответствующими обязательными требованиями. Только фактическое заполнение даст полную (качественную и количественную) картину относительно предлагаемого варианта категорий обязательных требований в сфере общего образования.

Приведение обязательных требований в сфере общего образования в систему позволяет выявить и исключить неэффективные обязательные требования (выполнение либо невыполнение которых не влияет на вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям), устранить противоречия и пробелы в регулировании; снизить коррупционные риски, связанные с осуществлением контроля в сфере образования, лицензирования и государственной аккредитации образовательной деятельности; обеспечить доступность информации об обязательных требованиях для проверяемых лиц; повысить эффективность дальнейшей правотворческой деятельности в сфере указанных видов контроля-надзора и разрешительной деятельности[249].

Таким образом, позиционирование совокупности обязательных требований в сфере общего образования как системы обусловливает с методологических позиций целесообразность определённой классификации этих требований. С одной стороны, это способствует восприятию данной большой системы в виде понятной регуляторной среды, позволяющей подконтрольным субъектам иметь четкое представление о предъявляемых к ним обязательных требованиях. С другой стороны, это даёт возможность государственным органам оценивать эффективность введенного регулирования и принимать своевременные необходимые корректирующие действия. С учётом этого обстоятельства на

[249] См.: модель систематизации (выборки) обязательных требований, утвержденная протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47(7). URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Obiazatelnie-trebovanija.pdf) (дата обращения: 9 января 2025 г.).

основании сходства определенных сущностных свойств различных групп обязательных требований в сфере общего образования их следует классифицировать:

по уровням общего образования на: обязательные требования в дошкольном образовании, обязательные требования в начальном общем образовании; обязательные требования в основном общем образовании; обязательные требования в среднем общем образовании;

по содержанию: на запреты, обязанности, ограничения, условия, а также, как подтверждается в параграфе 1.1 настоящего исследования, их различные сочетания;

по юридической силе на: обязательные требования международных договоров; обязательные требования федеральных законов; обязательные требования указов Президента Российской Федерации; обязательные требования постановлений Правительства Российской Федерации; обязательные требования НПА соответствующих ФОИВов, подавляющее большинство из которых составляют НПА Минпросвещения России, а также обязательные требования НПА субъектов Российской Федерации;

по сфере применения на: обязательные требования, применяемые в рамках общего правового режима, и обязательные требования, применяемые в рамках экспериментального правого режима[250]. К первым следует отнести обязательные требования, введенные в соответствии с общим порядком установления обязательных требований, который позволяет унифицировать деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере общего образования и упорядочить систему обязательных требований в сфере общего образования. Ко вторым – обязательные требования, установленные в рамках экспериментального правового режима, предусмотренного ст.13 Закона об

[250] *Полежаев Д.А.* Экспериментальный правовой режим в сфере применения обязательных требований в области общего образования как мера преодоления кризисных ситуаций // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели : в 5 ч. Ч.5 — М.: Издательский центр Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА), 2023. - С. 202-206.

обязательных требованиях. Данная норма Закона об обязательных требованиях предоставляет возможность принятия своевременных и антикризисных управленческих решений в государственном управлении в сфере общего образования. Посредством данного режима возможно введение специального регулирования, в том числе полного или частичного отказа от применения обязательных требований в сфере общего образования либо отказа от осуществления лицензирования и государственной аккредитации в отношении объекта разрешительной деятельности.

Следует заметить, что практика применения данного режима в сфере общего образования не выявлена. Как мы понимаем, отсутствие практики не является основанием того, что такая возможность впоследствии не пригодится. Можем предположить, что отсутствие практики установления экспериментального правового режима в сфере общего образования обусловлено тем, что для его введения нужны веские причины. Как следует из Закона об обязательных требованиях, целью установления обязательных требований является исключительно защита охраняемых законом ценностей. К числу таких ценностей Закон об обязательных требованиях, в первую очередь, относит жизнь, здоровье людей, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций[251]. Причем надо заметить, что перечень охраняемых законом ценностей не является исчерпывающим. Следовательно, установление обязательных требований направлено на защиту, например, предусмотренных Законом об образовании ценностей, в том числе право на образование или академические права обучающихся[252]. Таким образом, например, отказ даже частичный в рамках экспериментального правового режима от применения обязательных требований, оставляет охраняемые законом ценности в сфере общего образования без защиты, а для этого требуются достаточные основания;

по действию во времени на: постоянные и временные. Постоянные — это обязательные требования, установленные на неопределенный срок действия до их

[251] См.: ч.1 ст.5 Закона об обязательных требованиях.
[252] См.: ч.1 ст.5 и ч.1 ст.34 Закона об образовании.

отмены или изменения; временные — обязательные требования, установленные на определенный срок. Как мы знаем, по общему правилу, срок действия обязательных требований, содержащихся в НПА Правительства Российской Федерации и ФОИВов, не может шесть лет. Исключение составляют случаи, определенные федеральным законом или принятым в соответствии с ним НПА Правительства Российской Федерации. Кроме того, Закон об обязательных требованиях дает возможность продления срока действия обязательных требований по результатам оценки применения обязательных требований, о чем мы поговорим более подробно в следующей главе настоящего исследования. Соответственно, разграничение обязательных требований в сфере общего образования по действию во времени следует из НПА их устанавливающих;

по форме оценки соблюдения обязательного требования: обязательные требования, проверяемые в рамках государственного контроля и надзора в сфере образования; лицензионные требования, проверяемые в рамках лицензирования образовательной деятельности; аккредитационные требования, проверяемые в рамках государственной аккредитации образовательной деятельности.

Отмеченное позволяет сделать вывод, что качественное и обоснованное построение системы обязательных требований в сфере общего образования, понятных как для подконтрольных субъектов, так и для контрольно-надзорных органов, выступает фундаментом эффективного правового регулирования правового регулирования государственного управления в сфере общего образования.

Подводя итог параграфу, необходимо резюмировать, что обязательные требования в сфере общего образования представляют собой не разрозненную совокупность соответствующих директив, а входят в единую сложную системную конструкцию. Во-первых, обязательные требования в сфере общего образования сами по себе являются самостоятельной системой, обеспечивающей достижение целей государственной политики и правового регулирования отношений, складывающихся в этой сфере. Во-вторых, обязательные требования в сфере общего образования в то же время являются подсистемой более сложной системы

обязательных требований в сфере образования, внося весомый вклад в консолидацию процесса, направленного на достижение целей государственной политики и правового регулирования отношений во всей глобальной сфере образования. В-третьих, система обязательных требований в сфере общего образования объединяет меньшие по объёму подсистемы обязательных требований в данной сфере, каждая из которых характеризуется специфическими чертами, свойственными как разным уровням общего образования, так и отдельным регионам Российской Федерации. В-четвёртых, система обязательных требований в сфере общего образования включает особую подсистему, соединяющую данную российскую систему с системами обязательных требований других государств и служащую посредническим звеном между ними, отражая международные конвергенционные процессы в этой сфере.

Фактором, подтверждающим вхождение названных подсистем в единую систему обязательных требований в сфере общего образования, является наличие между каждыми из них системных связей, обусловленных существованием во всех соответствующих нормативных актах однородных обязательных требований, так называемых, «общих системных элементов».

Системный подход позволяет не только обеспечить законность в данной сфере, но и целом существенно повысить в ней эффективность государственного управления. Подобная возможность обусловлена главным образом тем обстоятельством, что интегральная система обязательных требований в сфере общего образования обладает свойством неаддитивности, способностью, в частности, обеспечить такой уровень эффективности государственного управления в данной сфере, который превышает сумму соответствующих способностей подсистем, составляющих эту систему обязательных требований, при их функционировании самих по себе, во внесистемной связи.

Как мы убедились, исследование теоретико-правовых основ обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования имеет существенное значение для повышения эффективности обязательных требований в сфере общего образования и правового регулирования

государственного управления в сфере общего образования в целом, а также обуславливает необходимость исследования организационно-правовых основ установления и применения обязательных требований в сфере общего образования.

ГЛАВА 2. Организационно-правовые основы установления и применения обязательных требований в сфере общего образования

2.1. Особенности установления обязательных требований в сфере общего образования

Для обеспечения гармонизации обязательных требований в сфере общего образования, приведения их в состояние системного единства с целью обеспечения защиты охраняемых законом ценностей, необходимо учитывать особенности установления обязательных требований в сфере общего образования.

Принятие Закона об обязательных требованиях, которым фактически «узаконено» проведение «регуляторной гильотины»[253], поставило перед органами публичной власти в сфере общего образования не только новые цели и задачи, но и предоставило правовые основы для их достижения.

Посредством конституционных поправок 2020 года[254] впервые термин «публичная власть» появляется в законодательстве Российской Федерации. В развитие указанных конституционных поправок принят Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»[255], согласно ч.1 ст.2 которого единая система публичной власти включает федеральные, региональные органы государственной власти и другие государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Следует заметить, что указанные цели полностью коррелируют с целями установления обязательных требований в сфере общего образования.

Как отмечалось в параграфе 1.2 главы I настоящего исследования, государственное управление в сфере общего образования осуществляют

---

[253] См.: ст.15 Закона об обязательных требованиях.

[254] См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

[255] См.: Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

в пределах своих полномочий федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В муниципальных районах, муниципальных и городских округах управление в сфере общего образования осуществляется соответствующими органами местного самоуправления.

На сегодняшний день к таким органам относятся:

1) на федеральном уровне — позволим себе еще раз отметить, что наряду с Правительством Российской Федерации основными органами публичной власти являются Минпросвещения России, осуществляющее выработку и реализацию госполитики и нормотворческую деятельность в сфере общего образования[256], и Рособрнадзор, осуществляющий нормотворческую деятельность в сфере госрегламентации образовательной деятельности, контрольно-надзорные функции, лицензирование и аккредитацию образовательной деятельности[257];

2) на региональном уровне — органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, в частности, федеральный контроль, лицензирование и государственную аккредитацию, и иные полномочия, предусмотренные ст.8 Закона об образовании, в частности, организацию предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации, обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях;

3) на местном уровне — органы местного самоуправления, осуществляющие управление в рассматриваемой сфере, к полномочиям которых в соответствии со ст.9 Закона об образовании в том числе относится организация предоставления

---

[256] См.: п.1 Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884.

[257] См.: п.1 и пп.5.3, 5.11 и 5.12 п.5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 885.

общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях.

Как мы можем заметить, вышеуказанный состав федеральных, региональных органов и органов на местном уровне образует иерархическую структуру органов в рассматриваемой сфере.

Однако, как нам известно, для формирования системы требуется наличие не только структуры, но и взаимодействие ее элементов.

Иными словами, вышеперечисленные органы, составляющие структуру органов публичной власти в сфере общего образования, должны взаимодействовать между собой в рамках предусмотренной законодательством компетенции. Но надо учитывать, что, например, Минпросвещения России, будучи частью системы органов публичной власти в сфере общего образования, также является частью системы ФОИВов в целом. Зачастую реализация тех или иных полномочий Минпросвещения России невозможна без взаимодействия с иными ФОИВами. В первую очередь, к которым, по нашему мнению, следует отнести Минэкономразвития России, Минюст России, Рособрнадзор и Минобрнауки России[258].

В свою очередь, многогранность сферы общего образования, соответствующая архитектоника системы обязательных требований в этой сфере, в значительной степени неидентичность друг другу различных подсистем указанной системы обязательных требований, показанных в параграфе 1.3 главы I настоящего диссертационного исследования, обусловливают то обстоятельство, что сфере общего образования в отличие от многих других, в том числе децентрализованных, областей государственного управления присущи особенности нормативного регулирования обязательных требований.

Необходимо одновременно устанавливать обязательные требования в сфере общего образования не только НПА Минпросвещения России, но и, что, как

[258] См.: *Полежаев Д.А.* Обязательные требования в деятельности органов публичной власти в сфере общего образования. С. 319 — 320.

правило, не свойственно другим отраслям, НПА непрофильных федеральных министерств, например, МИДом России в части реализации основных общеобразовательных программ в загранучреждениях[259], НПА Рособрнадзора, осуществляющего контрольно-надзорные и лицензионно-разрешительные функции в данной сфере, НПА органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в определённой мере международными договорами, действующими в стране и не требующими для их применения издания внутригосударственных актов.

Следует заметить, что на международном уровне отсутствует порядок установления таких требований. Это обусловлено отсутствием подобной необходимости как таковой ввиду особой юридической силы международных договоров. Так, хорошо известно, что по общему правилу положения международных договоров, отличающиеся от положений законов, имеют приоритет[260].

На сегодняшний день, к числу вопросов ведения Российской Федерации относится установление единых правовых основ системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования, а также регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - общие вопросы воспитания, образования и защита прав и свобод человека и гражданина[261].

Исходя из единых основ, установленных ч.2 ст.76 Конституции Российской Федерации, чч.4 и 5 ст.4 Закона об образовании, чч.1 и 2 ст.3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ), законы

---

[259] См.: приказ МИДа России от 24 июля 2020 г. № 11763 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным и дополнительным общеобразовательным программам в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, представительствах Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях» (зарегистрирован Минюстом России 11 сентября 2020 г., регистрационный № 59799).

[260] См.: ч.4 ст.15 и ст.79 Конституции Российской Федерации, ч.ч.6 и 6^1 ст.4 Закона об образовании.

261 См.: п.«е» ст.71 и п.«е» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации.

и иные НПА субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере образования, по вопросам, относящимся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаются в соответствии с федеральными законами.

Так, в настоящее время правовые основы в сфере общего образования, да и в целом в сфере образования, определены Законом об образовании.

Как мы уже говорили выше, Закон об образовании содержит обязательные требования, что подтверждается, например, перечнями НПА, содержащими обязательные требования в сфере общего образования.

Напомним, что с принятием Закона об образовании Министерство образования и науки Российской Федерации (с 2018 года преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации[262]) направило в субъекты Российской Федерации рекомендации[263], в первую очередь, ориентированные на приведение в соответствие с Законом об образовании базовых законов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере образования с учетом социально-экономических, национальных, географических и иных особенностей региона.

Тем субъектам Российской Федерации, в законодательстве которых отсутствует базовый закон субъекта Российской Федерации об образовании, предложено принять такой акт. Для этих целей в рекомендациях содержалась отсылка на проект модельного закона субъекта Российской Федерации об образовании, опубликованном на официальном сайте Минобрнауки России.

По состоянию на 2013 год в Российской Федерации входило 83 субъекта Российской Федерации, 9 из них внесли изменения в ранее принятые законы субъектов Российской Федерации (г. Москва, Республика Коми и др.). Например,

---

[262] См.: п.2 Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.

[263] См.: письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17. URL: https://legalacts.ru/doc/pismo-minobrnauki-rossii-ot-01042013-n-ir-17017/?ysclid=m6rjfcj26s314190573 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

в г. Москве действует по сей день Закон г. Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве». 55 субъектов Российской Федерации приняли новый закон в 2013 г. и еще 19 – в 2014 году.

Часть субъектов Российской Федерации без особых изменений использовали предложенную модель. Другие субъекты Российской Федерации включили новые главы и пункты с учетом своей специфики, особенно в части мер социальной поддержки педагогических работников и обучающихся, лиц, проявивших выдающиеся способности, а также лиц, добившихся успехов в учебной, научной и иной деятельности.

В ряде субъектов Российской Федерации (Липецкая, Вологодская, Нижегородская области, Хабаровский и Камчатский край, Чукотский автономный округ) либо в целом отсутствуют законы об образовании, либо имеются законы по отдельным направлениям образования, Так, в Липецкой и Нижегородской областях, Камчатском крае и Чукотском автономном округе — законы об образовании отсутствуют, на их территории действуют постановления правительств, утвердившие программы развития образования регионов наряду с постановлениями о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области образования[264], в Вологодской области в 2013 году принят Закон о среднем профессиональном образовании[265], в Хабаровском крае - Закон Хабаровского края от 30 октября 2013 г. № 316 «О случаях и порядке организации 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».

---

[264] См.: *Соболева Т.Н.* Особенности регионального законодательства в сфере образования в Российской Федерации / Т. Н. Соболева. — Текст : электронный // Документ в современном обществе: коммуникативные модели и технологии : материалы XVI Всероссийской студенческой научно-практической конференции. — Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2023. — С. 172–176. — ISBN 978-5-7996-3669-2 // Электронный научный архив УрФУ.

[265] Закон Вологодской области от 17 июля 2013 г. № 3141-ОЗ «О среднем профессиональном образовании в Вологодской области». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+zl7fIg7vLu4fDg5uDl8vH/IO3lIOIg7+7x6+Xk7eXpIPDl5ODq9ujo&backlink=1&nd=125039492&page=1&rdk=1&ysclid=m6nwu6oa54106473420#I0 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

Подчеркнем, что не во всех субъектах Российской Федерации имеются законы об образовании, которые в иерархии НПА субъектов Российской Федерации идут следующими по юридической силе после конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Безусловно, решение на уровне субъектов Российской Федерации общих вопросов воспитания, образования возможно подзаконными НПА субъектов Российской Федерации, что подтверждается ч.2 ст.76 Конституции Российской Федерации и ч.1 ст.4 Закона об образовании.

Таким образом, подтверждается необходимость установления обязательных требований в сфере общего образования НПА субъектов Российской Федерации с учетом социально-экономических, национальных, географических и иных особенностей субъектов Российской Федерации.

В первом параграфе настоящего диссертационного исследования мы приводили положения Закона г. Москвы «Об общем образовании», содержащие обязательных требований в сфере общего образования. Данные примеры не являются исчерпывающими, например, Законом Республики Татарстан от 22 июля 2013 г. № 68-ЗРТ «Об образовании» также предусматриваются обязательные требования, в частности, получение начального общего образования в образовательных организациях начинается по достижении детьми возраста шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет, или правила приема в государственные образовательные организации Республики Татарстан и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация[266].

На основании ч.5 ст.53 Закона № 414-ФЗ с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Законом об обязательных требования, НПА субъектов Российской Федерации определяется

[266] «Республика Татарстан». № 111. 2013.

порядок установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в НПА субъектов Российской Федерации. По данному вопросу многими субъектами Российской Федерации изданы различного уровня акты[267], согласно которым одним из условий установления обязательных требований актами субъектов Российской Федерации, является определение в таких актах формы оценки соблюдения обязательных требований. Одной из форм такой оценки является региональный государственный контроль и надзор. В связи с этим в очередной раз вынуждены сказать, что в сфере общего образования обязательные требования оцениваются в рамках контроля, лицензирования, государственной аккредитации, которые являются полномочиями Российской Федерации, переданными субъектам Российской Федерации. Указанные формы оценки соблюдения обязательных требований в сфере общего образования являются федеральными, соответственно, в рамках них оценивается исполнение федерального законодательства об общем образовании.

То есть остаются не охваченными контроль и надзор за выполнением обязательных требований, установленных НПА субъектов Российской Федерации, в связи с чем в предыдущей главе настоящего диссертационного исследования было предложено ввести региональный государственный контроль и надзор в сфере образования.

Нельзя не сказать о тех исключениях для отношений в сфере общего образования, которые установлены Законом об обязательных требованиях.

Первоначально отметим, что в рамках подготовки особенной части проекта федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской

---

[267] См.: напр.: Закон Приморского края от 2 июня 2022 г. № 126-КЗ «Об обязательных требованиях, устанавливаемых нормативными правовыми актами Приморского края» // «Приморская газета». спецвыпуск. № 40(1979). 2022; Закон Санкт-Петербурга от 20 июня 2022 г. № 325-41 «О порядке установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами, принимаемыми органами государственной власти Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга http://www.gov.spb.ru. 2022; постановление Правительства Омской области от 19 января 2022 г. № 11-п «Об определении порядка установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Омской области, в том числе оценки фактического воздействия указанных нормативных правовых актов» // Омский вестник. № 3. 2022.

Федерации» (далее – законопроект № 851072-7)[268] Правительством Российской Федерации было поручено ФОИВам представить в Минэкономразвития России предложения, предусматривающие особенности установления обязательных требований в соответствующих сферах общественных отношений, включая пределы действия обязательных требований и полномочий по изданию подзаконных актов[269].

Стоит положительно оценить такое отношение к подготовке законопроекта № 851072-7, учитывая, что в каждой сфере общественных отношений может быть своя специфика.

Из письма Минобрнауки России от 28 января 2020 г. № МН-12-/45-МЛ[270] можно сделать вывод, что для реализации вышеуказанного поручения до ФОИВов был доведен проект модельной статьи особенной части законопроекта № 851072-7, касающийся особенностей установления обязательных требований в конкретной сфере общественных отношений и предусматривающий цель установления таких обязательных требований, виды деятельности, для которых они должны быть установлены, их количественные и качественные характеристики, а также определяющий уполномоченные органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований.

Минобрнауки России предлагало предусмотреть в проекте указанной статьи, что НПА, которыми устанавливаются обязательные требования в сфере образования, могут быть предусмотрены иные, чем предусмотренные законопроектом № 851072-7, сроки вступления в силу, а также не распространять на такие НПА положение, касающееся сроков их действия. Как объясняется, это обусловлено необходимостью недопущения возникновения пробелов в правовом

---

[268] См.: проект федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma. gov.ru/bill/851072-7 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

[269] См.: абз. третий п.3 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2019 г. № ДМ-П36-82пр. URL: https://base.garant.ru/72172194/?ysclid=mfns4o9sh958471021 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

[270] См.: официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/documents/?SECTION_ID=112&arrFilter7_ff%5BNA (дата обращения: 9 января 2025 г.).

регулировании и срыва образовательного процесса в середине учебного года, что может привести к социальной напряженности со стороны обучающихся, их родителей, а также к возможному нарушению их прав на получение образования.

Действительно, изменение правового регулирования в середине учебного года может повлечь нарушение прав участников образовательных отношений[271], а равно вызвать социально неблагополучные последствия, тем более что устоявшиеся подходы к установлению требований в сфере общего образования нашли положительную оценку в практике их применения, что позволяет обеспечить открытость осуществления образовательной деятельности организациями для поступающих, а для самой организации – выстроить плановое управление, что в свою очередь, способствует обеспечению единства образовательного пространства Российской Федерации, являющегося одним из основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования.

В итоге, как мы можем заметить, в Законе об обязательных требованиях отдельной статьи, предусматривающей особенности установления обязательных требований в различных сферах общественных отношений, в том числе в сфере общего образования, не появилось.

При этом в первоначальной редакции п.6 ч.2 ст.1 Закона об обязательных требованиях прямо зафиксировано, что Закон об обязательных требованиях не распространяется на отношения, связанные с установлением обязательных требований, вводимых ФГОСами, в том числе ФГОСами начального общего, основного общего и среднего общего образования.

Данное исключение представляется правильным, учитывая отводимую роль указанным ФГОСам. Так, они являются частью системы образования, обеспечивают единство образовательного пространства Российской Федерации, преемственность основных образовательных программ, государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных общеобразовательных программ и результатам

[271] См.: п.31 ст.2 Закона об образовании.

их освоения[272]. В соответствии с указанными ФГОСами разрабатываются образовательные программы, которые определяют содержание образования[273].

В целях продолжения выстраивания в Российской Федерации единого образовательного пространства законодателем в 2022 году были внесены изменения в Закон об образовании, направленные на введение ФООПов, как единых стандартов качества, определяющих единые для Российской Федерации базовые объем и содержание образования определенного уровня и (или) определенной направленности, планируемые результаты освоения образовательной программы[274].

ФООПы будучи НПА, хотя и содержащими обязательные требования, с нашей точки зрения, закономерно были выведены из-под действия Закона об обязательных требованиях в связи с тем, что они определяют содержание общего образования.

Несмотря на то, что на ФГОСы и ФООПы не распространяется действие Закона об обязательных требованиях, указанные НПА, как акты, содержащие обязательные требования, включены в перечни НПА (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, в том числе в сфере общего образования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках контроля в сфере образования[275].

Федеральным законодателем сформулирован подход, связанный с действием обязательных требований. Положения актов, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, по общему правилу должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем

---

[272] См.: п.1 ч.1 ст. 10 и ч.1 ст.11 Закона об образовании.
[273] См.: ч.1 ст.12 Закона об образовании.
[274] См.: Федеральный закон от 24 сентября 2022 г. № 371-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и статью 1 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6541.
[275] См.: перечень, утвержденный Рособрнадзором и размещенный на его официальном сайте. URL: https://obrnadzor.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi-i-funkczii/7701537808-gosfunction/acts_list/ (дата обращения: 21 июня 2026 г.). Перечень, утвержденный Минпросвещения России и размещенный на его официальном сайте. URL: https://docs.edu.gov.ru/document/179242dd6637f3fb47e973701e0244f9/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего НПА, если иное не установлено федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или международным договором[276].

Данное положение подчеркивает особую юридическую силу не только международных договоров, но и федеральных законов и указов Президента Российской Федерации.

Например, ч.3 ст.14 Федерального закона от 17 февраля 2023 г. № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» выведены из под действия положений ч.1 ст.3 и ст.11 Закона об обязательных требованиях НПА, предусмотренные указанным Федеральным законом № 19-ФЗ и вводящим обязательные требования.

Для НПА Правительства Российской Федерации и ФОИВов, вводящих обязательные требования в сфере общего образования, должен быть предусмотрен срок их действия, не превышающий шесть лет. Исключение составляют случаи, установленные федеральным законом[277]. Как справедливо подмечает Л.Н. Сморчкова, тем самым Законом об обязательных требованиях заложена неизбежность периодического пересмотра и, в случае необходимости, пролонгирования действия обязательных требований, содержащихся в подзаконном законодательстве[278]. Действительно, на такой пересмотр указывает положение ч.5 ст.3 Закона об обязательных требованиях, предусматривающее проведение в соответствии с порядком, определяемым Правительством Российской

276 См.: ч.1 ст.3 Закона об обязательных требованиях.
277 См.: ч.4 ст.3 Закона об обязательных требованиях.
278 См.: *Сморчкова Л.Н.* Указ. соч. С. 50.

Федерации[279], оценки применения обязательных требований, в результате которой срок действия обязательного требования может быть продлен, более подробно о которой мы поговорим в параграфе 2.3 главы II настоящего исследования.

Еще одной особенностью, которую породил Закон об обязательных требованиях (ч.4 ст.15), является утверждение Правительством Российской Федерации перечня НПА и групп НПА Правительства Российской Федерации, НПА, отдельных положений НПА и групп НПА ФОИВов, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Закона об обязательных требованиях[280]. Данный перечень сгруппирован по видам государственного контроля (надзора), в том числе по виду - федеральный государственный контроль и надзор в сфере образования.

По сути, в отношении НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, которые включены в указанный перечень, действует обычное правовое регулирование, а именно, содержащиеся в этих НПА требования подлежат оценке при осуществлении контроля в сфере образования, а также их несоблюдение влечет наступление административной ответственности.

---

279 См.: постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 586 (далее – Правила № 2454).

280 См.: постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 2. Ст. 471.

Всего в этот перечень по виду контроля в сфере образования было включено 46 НПА, содержащих обязательные требования, среди них: 4 НПА Правительства Российской Федерации (3 из которых касаются сферы общего образования) и 42 НПА ФОИВов (14 из которых касаются сферы общего образования).

Получается, что чуть больше трети НПА, включенных в рассматриваемый перечень, — это НПА, содержащие обязательные требования, касающиеся сферы общего образования. Например, к числу таких НПА были отнесены приказы Министерства образования и науки Российской Федерации, связанные с порядком проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования (пп.464 и 465 перечня) и порядком заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов (п.448 перечня).

Включение таких НПА в перечень обуславливает их важность для участников отношений в сфере общего образования[281] и актуальность на момент принятия указанного перечня.

По состоянию на 1 июля 2026 г. большая часть указанных НПА переиздана и соответствующие пункты из перечня исключены.

Кроме того, к числу особенностей установления обязательных требований в сфере общего образования следует отнести и возможность, предусмотренную Законом об обязательных требованиях, ввести экспериментальный правовой режим в сфере применения обязательных требований в сфере общего образования, порядок установления и период действия которого должен определяться в соответствии с федеральными законами. Данная мера, конечно, является специальной и, по нашему мнению, должна применяться в исключительных случаях, о которых мы говорили в параграфе 1.3 главы I настоящего исследования.

С учетом того, что на сегодняшний день практикой подтверждается установление обязательных требований в сфере общего образования федеральными НПА (в основной массе НПА Правительства Российской Федерации и Минпросвещения России) необходимо учитывать особенности, связанные

[281] См.: п.32 ст.2 Закона об образовании.

с подготовкой таких НПА. Выразим солидарность с позицией А.Д. Кадетовой в том, что эффективность системы административных НПА в целом зависит от слаженности и проработанности процедуры разработки, изменения и отмены таких актов[282].

К числу основных НПА, регламентирующих процедуру подготовки НПА Правительства Российской Федерации, относится Регламент Правительства Российской Федерации и[283] (далее — Регламент), в частности его раздел IV, а в отношении НПА ФОИВов – Правила № 1009. Регламент и Правила № 1009 в целом определяют общие требования к актам указанных органов.

В этой связи к вопросу о своевременности корреляции указанных процедурных актов с Законом об обязательных требованиях примечательно, что с даты принятия Закона об обязательных требованиях — 1 июля 2020 г., первые изменения, касающиеся обязательных требований, были внесены в Регламент только 26 декабря 2020 г., а в Правила № 1009 — 31 декабря 2020 года. То есть на решение данного вопроса потребовалось примерно полгода. Очевидно, это не является быстрым и своевременным. Правила № 1009, Регламент и другие подзаконные НПА, регламентирующие вопросы, связанные с подготовкой и принятием НПА, должны учитывать положения федеральных законов и развивать их, если это требуется, быть четкими и стремится к постоянной актуальности, от этого зависит весь подзаконный нормотворческий процесс, особое внимание в котором отводится установлению обязательных требований, и, следовательно, должное решение тех задач, которые ставятся перед правовым регулированием в целом.

Условно процесс подготовки рассматриваемых актов Правительства Российской Федерации и ФОИВов, не содержащих обязательные требования, состоит из следующих стадий (этапов): 1) планирование; 2) подготовка акта

---

[282] См.: Актуальные проблемы административного права и административного процесса: монография / под общ. ред. С. А. Старостина; Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА). — Москва : Проспект, 2022 – 408 с. С. 344.

[283] Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

(включая проведение правовой и антикоррупционной экспертиз); 3) общественное обсуждение/публичное обсуждение; 4) независимая антикоррупционная экспертиза; 5) согласование с заинтересованными органами и организациями; 6) получение заключений; 7) принятие акта; 8) государственная регистрация (для актов федеральных органов исполнительной власти); 9) официальное опубликование акта.

Однако не всегда применяются все вышеперечисленные стадии (этапы). Например, проекты вышеуказанных НПА не подлежат согласованию с заинтересованными ФОИВами, если отсутствует обязательность их согласования в соответствии с законодательством Российской Федерации (когда указанные проекты не затрагивают компетенцию других ФОИВов или не предусматривают совместную деятельность ФОИВов).

В свою очередь, для НПА Правительства Российской Федерации и ФОИВов, содержащих обязательные требования, стадии (этапы) можно подразделить на: 1) планирование; 2) подготовка акта (включая проведение правовой и антикоррупционной экспертиз); 3) публичное обсуждение; 4) независимая антикоррупционная экспертиза; 5) согласование; 6) рассмотрение на заседании Рабочей группы или на заседании подкомиссии при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее — Правительственная комиссия) или Правительственной комиссии; 7) получение заключения об оценке регулирующего воздействия и при необходимости иных заключений; 8) принятие акта; 9) государственная регистрация (для НПА ФОИВов); 10) официальное опубликование акта.

Колоссальную важность для подготовки проектов НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, имеет этап планирования. Планирование подготовки таких НПА осуществляется в рамках планов-графиков подготовки НПА, необходимых для реализации федерального закона, которые предусматривают в том числе сроки подготовки указанных актов и утверждаются заместителем Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии

с распределением обязанностей[284]), и ежегодных планов, утверждаемых руководителями ФОИВов планами на очередной календарный год.

Например, ежегодные планы организации в Минпросвещения России работ по разработке в установленной сфере деятельности подзаконных НПА, необходимых для реализации федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, утверждаются приказами Минпросвещения России[285].

Отметим, что законодательством Российской Федерации может быть предусмотрено утверждение и иных планов (графиков, «дорожных карт»), касающихся подготовки НПА.

В любом случае такие планы должны предусматривать в том числе сроки подготовки указанных НПА. При этом необходимо учитывать, что положения указанных НПА на основании ч.1 ст.3 Закона об обязательных требованиях должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего НПА, если иное не установлено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Также исключением из этого правила является наличие заключения Минэкономразвития России об оценке регулирующего воздействия (далее — ОРВ), в котором говорится, что предусмотренные проектом НПА изменения вносятся в целях снижения затрат физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности на исполнение ранее установленных обязательных требований и не предусматривают установление новых условий, ограничений,

---

[284] См.: п.91[3] Регламента.

[285] На 2021 год утвержден приказом от 23 марта 2021 г. № 119 URL: https://docs.edu.gov.ru/document/2957a355bbe595cf9b0ddf75b3381b14/, на 2022 год — приказом от 28 марта 2022 г. № 180 URL: https://docs.edu.gov.ru/document/e63d3ae13894c51416ce00212683f762/, на 2023 год — приказом от 27 января 2023 г. № 68 URL: https://docs.edu.gov.ru/document/0fe2ed4cc7ecba70500b75e680b9ac19/, на 2024 год — приказом от 2 февраля 2024 г. № 72 URL: https://docs. edu.gov.ru/document/eb4526090a25db20 4640c3aa3d451a0a/, на 2025 год – приказом от 4 июня 2025 г. № 447 URL: https://docs.edu.gov.ru/document/4911e619af6a6deb3b51980c051e4fa7/?ysclid=mqpalu7shu332392874, на 2026 год – приказом от 21 мая 2026 г. № 347 URL: https://docs.edu.gov.ru/document/51ff0eb550bdb4b1e80217c2d2fdaa4b/?ysclid=mqpan9r7i4748995159 (дата обращения: 23 мая 2026 г.).

запретов, обязанностей[286].

Таким образом, при планировании подготовки НПА Правительства Российской Федерации, ФОИВов разработчик должен понимать, будет ли данный акт содержать обязательные требования, ведь от этого зависят сроки, закладываемые на его подготовку с учетом прохождения всех стадий и необходимые для соблюдения требований, предусмотренных ч.1 ст.3 Закона об обязательных требованиях.

На этапе подготовки текста НПА, содержащего обязательные требования в сфере общего образования, разработчику необходимо обеспечить соблюдение принципов и условий, касающихся содержания самого акта.

Также в НПА Правительства Российской Федерации, ФОИВов, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, с 1 ноября 2020 г. должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать шести лет со дня его вступления в силу.

Таким образом, по общему правилу в настоящее время разработчикам НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, необходимо предусматривать соответствующие сроки вступления в силу актов (с 1 марта или 1 сентября) и их действия (не более шести лет).

Исключением из этого правила для сферы общего образования является следующее. Если в заключении об ОРВ установлено, что предлагаемые НПА изменения вносятся в целях снижения затрат физических и юридических лиц в сфере общего образования на исполнение ранее установленных обязательных требований и не предусматривают установление новых условий, ограничений, запретов, обязанностей.

В случае если на этапе подготовки проекта НПА в сфере общего образования имеются сомнения в том, содержит ли он обязательные требования, разработчик может запросить позицию Минэкономразвития России, к полномочиям которого отнесено предоставление разъяснений по вопросам применения Закона об

[286] См.: ч.2^1 ст.3 Закона об обязательных требованиях.

обязательных требованиях[287].

В процессе подготовки НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, применяются не только Правила № 1009 и Регламент, но и, например, постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[288], регламентирующее в том числе прохождение стадии независимой антикоррупционной экспертизы.

К слову, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2023 г. № 218[289] в постановление № 1009 внесены изменения, в частности, предусматривающие наделение Минюста России полномочием по утверждению методических указаний по юридико-техническому оформлению НПА ФОИВов, призванных обеспечить более высокое качество подготовки актов ФОИВов, в том числе проведения внутренней правовой экспертизы[290]. Минюст России в свою очередь может повышать качество оценки таких актов на предмет соблюдения единообразия в их оформлении и использовании средств, правил и приемов юридической техники. Указанные методические указания утверждены 31 августа 2023 г.[291].

Следовательно, НПА ФОИВов, содержащие обязательные требования в сфере общего образования, должны также соответствовать методическим указаниям.

ОРВ в системе правовых средств обеспечения регуляторной политики

---

[287] См.: ч.13 ст.2 Закона об обязательных требованиях, пп. 5.3.119 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

[288] // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

[289] См.: постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2023 г. № 218 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 8. Ст. 1324.

[290] Для НПА, устанавливающих обязательные требования в сфере общего образования, в рамках правовой экспертизы проводится оценка обязательных требований на соответствие законодательству Российской Федерации.

[291] См.: приказ Минюста России от 31 августа 2023 г. № 222 «Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (зарегистрирован Минюстом России 1 сентября 2023 г., регистрационный № 75075).

выступает важным способом качественной проверки эффективности введения обязательных требований в сфере общего образования и является обязательной процедурой для проектов НПА, содержащих обязательные требования.

Надо отметить положительную динамику развития института ОРВ. Так, ОРВ впервые получило законодательное закрепление в Законе об обязательных требованиях (чч.1 и 2 ст.11). За период действия Закона об обязательных требованиях основные документы, раскрывающие порядок проведения ОРВ, претерпели важные, в первую очередь для разработчиков проектов НПА, изменения.

Так, в случае если у разработчика проекта НПА имеются сомнения по поводу необходимости проведения в отношении проекта НПА ОРВ, степени регулирующего воздействия, наличия в проекте НПА обязательных требований, то с 1 сентября 2023 г. разработчик может письменно обратиться в Минэкономразвития России с приложением проекта НПА за разъяснениями[292].

Данное нововведение увеличивает нагрузку на Минэкономразвития России, но в целом ведет к экономии времени разработчиков проектов НПА.

До 15 июля 2026 г. для проектов НПА, содержащих обязательные требования, устанавливались следующие степени регулирующего воздействия: высокая, средняя, низкая. С 15 июля 2026 г. средняя степень регулирующего воздействия исключена.

Отметим, что срок публичного обсуждения по низкой степени регулирующего воздействия несколько раз корректировался, например, с 1 сентября 2023 г. был изменен с 10 до 5 рабочих дней[293], а с 15 июля 2026 г. – вновь увеличен до 10 рабочих дней[294].

---

[292] См.: п.7[1] Правил проведения ФОИВами ОРВ НПА и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491 (далее — Правила № 1318).

[293] См. пп.«м» п.2 изменений, которые вносятся в некоторые акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2023 г. № 853 // СЗ РФ. 2023. № 23. Ст.4167

[294] См. абзац четвертый пп.«о» п.1 изменений, которые вносятся в некоторые акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2026 г. № 669 // СЗ РФ. 2026. № 23. Ст. 3001.

Введен взаимозачет сроков между процедурами ОРВ и раскрытия информации о подготовке проектов НПА в соответствии с Правилами раскрытия ФОИВами информации о подготовке НПА и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 (далее — Правила № 851). Если в проект НПА, который был размещен на общественное обсуждение в рамках Правил № 851, были внесены изменения, имеющие высокую степень регулирующего воздействия или низкую степень регулирующего воздействия, такой проект НПА и сводный отчет подлежат размещению на публичное обсуждение в рамках Правил № 1318 на половинный срок от срока, установленного для актов с такими степенями регулирующего воздействия[295].

С 1 февраля 2024 г. важным изменением является сокращение количества и объема указываемой в сводном отчете (количество разделов сократилось с 23 до 7, а количество текстовых пунктов — со 120 до 33). Исключены сведения об анализе влияния социально-экономических последствий реализации проекта НПА на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства, об описании методов контроля эффективности избранного способа достижения цели регулирования, об описании организационно-технических, методологических, информационных и иных мероприятий, об информации о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта НПА[296].

Теперь для подготовки заключения об ОРВ разработчик помимо проекта НПА, сводного отчета и сводки предложений, в частности, направляет в Минэкономразвития России:

по проектам актов, относящимся к соответствующей сфере общественных отношений согласно утвержденному на соответствующий год плану проведения

---

[295] См.: п.18[2] Правил № 1318.

[296] См.: приказ Минэкономразвития России от 28 сентября 2023 г. № 676 «Об утверждении методики оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, состава и содержания сведений сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия для проектов нормативных правовых актов со средней и низкой степенью регулирующего воздействия» (зарегистрирован Минюстом России 20 октября 2023 г., регистрационный № 75678).

оценки применения обязательных требований — проект доклада о достижении целей введения обязательных требований[297]. Данное положение представляется актуальным для сферы общего образования, потому что только пунктом 3 плана проведения оценки применения обязательных требований, содержащихся в НПА, на 2024 год, утвержденного Минэкономразвития России 18 августа 2023 г.[298], предусматривается проведение указанной оценки в рамках общественных отношений, возникающих в сфере образования. На официальном сайте URL: https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=142953# размещен проект доклада оценки применения обязательных требований, содержащихся в 8 НПА Минпросвещения России, из них 3 НПА затрагивают начальное общее, основное общее и среднее общее образование. Однако по состоянию на 1 июля 2026 г. указанный проект доклада не утвержден, а это означает, что при внесении изменений в те НПА, в отношении которых проводится оценка, в Минпросвещения России надлежит направлять в Минэкономразвития России для подготовки заключения об ОРВ указанный проект доклада;

по проектам актов, которыми вносятся изменения в ранее принятые НПА (абз. третий пп.«в» п.6[1] Правил № 1318) — дополнительное обоснование, подтверждающее, что проекты актов разработаны в целях снижения затрат физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности на исполнение ранее установленных обязательных требований и не предусматривают установление новых условий, ограничений, запретов, обязанностей;

по проектам актов, содержащим обязательные требования, - протокол заседания рабочей группы при подкомиссии Правительственной комиссии (при наличии).

По данным, размещенным на официальном сайте Минэкономразвития России, Минпросвещения России входит в ТОП-15 разработчиков по количеству

---

[297] См.: абзац третий п.25 Правила № 2454.

[298] См.: официальный сайт Минэкономразвития России // URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_ustanovit_novyy_plan_ocenki_effektivnosti_normativnyh_pravovyh_aktov.html?ysclid=m8kl4wasl766529859 (дата обращения: 15 июля 2025 г.).

заключений об ОРВ, причем с наилучшим показателем положительных заключений — 86%, а Рособрнадзор входит в ТОП-5 разработчиков по отсутствию возвратов[299].

Как мы знаем, ОРВ проводится не только в отношении проектов НПА, содержащих обязательные требования, поэтому показатель Минпросвещения России говорит не о том, в отношении каких проектов НПА проводилось ОРВ, а о том, что разрабатываемые им НПА не вводят избыточных требований и ограничений, необоснованных расходов организаций, осуществляющих образовательную деятельность, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Показатель же Рособрнадзора свидетельствует о качестве подготовки необходимых документов для получения заключения об ОРВ, в первую очередь, о качестве заполнения сводного отчета.

Необходимость качественного проведения ОРВ и заполнения формы сводного отчета о проведении ОРВ в соответствии с методикой оценки регулирующего воздействия, обусловлена тем, что в случае нарушения указанных требований Минэкономразвития России на основании п.29 Правил № 1318 уведомляет разработчика о несоблюдении порядка проведения ОРВ.

Соответственно, разработчик вынужден по своей неосмотрительности тратить порой бесценное время для проведения процедур, начиная с невыполненной, дорабатывать проект акта по их результатам, после чего повторно направить перечисленные выше документы в Минэкономразвития России для подготовки заключения.

НПА, содержащие обязательные требования в сфере общего образования, подлежат рассмотрению на заседании Рабочей группы.

Как следует из Правил № 1009, проекты НПА ФОИВов, содержащих положения, которыми устанавливаются, изменяются или признаются утратившими

---

[299] См.: официальный сайт Минэкономразвития России // URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/orv/?ysclid=m8hv0zpzce748092515 (дата обращения: 15 июля 2025 г.).

силу обязательные требования в сфере общего образования, подлежат рассмотрению на заседании либо Рабочей группы, либо подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций ФОИВов, либо Правительственной комиссии. Проекты федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и подлежат рассмотрению как на заседании Рабочей группы в сфере образования, так и на заседании Правительственной комиссии или ее подкомиссии.

Важно упомянуть, что в состав указанной подкомиссии входят представители ФОИВа-разработчика проекта НПА, представители заинтересованных ФОИВов, в том числе Минэкономразвития России и Минюста России, а также представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, работники Аппарата Правительства Российской Федерации, предпринимательских структур, общественных и научных организаций, саморегулируемых организаций и профсоюзов. Такой состав позволяет не только комплексно, объективно рассмотреть проект акта, но и урегулировать, что называется «на месте» возникшие разногласия, замечания и предложения по проекту акта[300].

Подготовка НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, в отличие от НПА, не содержащих таких требований:

включает стадию, касающуюся рассмотрения проектов таких актов на заседаниях соответствующих Правительственной комиссии, ее подкомиссии, Рабочей группы;

предусматривает проведение публичного обсуждения и получение соответствующего заключения Минэкономразвития России об ОРВ.

По результатам проведенного анализа установлено, что в целом многогранность сферы общего образования, соответствующая архитектоника системы обязательных требований в этой сфере, в значительной степени неидентичность друг другу различных подсистем указанной системы обязательных

[300] См.: *Полежаев Д.А.* Особенности подготовки федеральных нормативных правовых актов управления, содержащих обязательные требования. С. 28-32.

требований обусловливают то обстоятельство, что сфере общего образования в отличие от многих других, в том числе децентрализованных, областей государственного управления присущи особенности нормативного регулирования обязательных требований. Необходимо одновременно устанавливать обязательные требования в сфере общего образования не только НПА Минпросвещения России, но и, что, как правило, не свойственно другим отраслям, НПА непрофильных федеральных министерств, например, МИДом России, НПА Рособрнадзора, осуществляющего контрольно-надзорные и лицензионно-разрешительные функции в данной сфере, НПА органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в определённой мере международными договорами, действующими в стране и не требующими для их применения издания внутригосударственных актов.

По результатам рассмотрения процедуры установления обязательных требований в сфере общего образования определено, что на международном уровне отсутствуют порядки установления таких требований. На региональном же уровне принятые порядки установления обязательных требований фактически ограничивают установление таких требований самих регионов Российской Федерации. На международном уровне это обусловлено отсутствием подобной необходимости как таковой ввиду особой юридической силы международных договоров, а на региональном уровне – фактическим отсутствием в настоящее время регионального государственного контроля и надзора в сфере образования. Если в части международных договоров с этим можно согласиться, то с целью должной реализации необходимого регионального контроля и надзора в сфере образования следует определить порядок процедуры установления соответствующих обязательных требований. В свою очередь, на федеральном уровне обязательным требованиям в сфере общего образования присущи особенности их установления, которые обусловливаются разграничением между федеральными органами государственной власти полномочий по введению таких требований и процедурными исключениями, предусмотренными Законом об обязательных требованиях, иными федеральными законами. К ним в первую

очередь следует отнести, то исключение, что Закон об обязательных требованиях не распространяется на отношения, связанные с установлением обязательных требований, вводимых ФГОСами общего образования и ФООПами.

2.2. Практика применения обязательных требований в сфере общего образования

В условиях формирования образа будущей системы образования, включая определение долгосрочных целей и ключевых ориентиров развития, которые позволят системе образования эффективно отвечать на вызовы времени и запросы общества[301], особенно, учитывая то, что как замечает Ю.А. Тихомиров, «законодательное регулирование «не успевает» за развитием отношений, служит средством «запоздалого» регулирования, не оказывает опережающего воздействия»[302], повышается значимость и важность роли государства в процессе регулирования и охраны общественных отношений, возникающих в сфере общего образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека и созданием условий для реализации права на образование, защиты нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций в сфере общего образования[303].

Обязательные требования в сфере общего образования вводятся исключительно в целях защиты соответствующих охраняемых законом ценностей[304] (например, право на бесплатное начальное общее, основное общее и среднее общее образование, общедоступность начального общего, основного общего и среднего общего образования), тогда, когда есть наличие риска причинения вреда таким ценностям.

Согласно данным, приведенным в докладах Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации

---

[301] См.: официальный сайт Минпросвещения России. URL: https://edu.gov.ru/press/9250/dmitriy-chernyshenko-v-razrabotku-strategii-razvitiya-obrazovaniya-vklyuchilis-predstaviteli-vseh-89-subektov-rossiyskoy-federacii/?ysclid=m5cqq1n0gm844704513 (дата обращения: 2 апреля 2025 г.).
[302] См.: *Тихомиров Ю.А.* Методология анализа и оценки рисков законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 49.
[303] Ч.1 ст.1 и ч.2 ст.4 Закона об образовании.
[304] Ч.1 ст.5 Закона об обязательных требованиях.

государственной политики в сфере образования в 2021 – 2025 годах[305] (далее – доклад о госполитике в сфере образования) (см. таблицу № 2), мы видим стабильную ежегодную тенденцию снижения количества воспитанников, педагогических работников в дошкольном образовании и образовательных организаций, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования.

Таблица № 2

	2021 год (на начало 2021/22 учебного года)	2022 год (на начало 2022/23 учебного года)	2023 год (на начало 2023/24 учебного года)	2024 год (на начало 2024/25 учебного года)	2025 год (на начало 2025/26 учебного года)
Обучающиеся, из них:					
воспитанники (количество)	7,3 млн. человек	7,0 млн. человек	6,7 млн. человек	6,4 млн. человек	6,1 млн. человек
учащиеся (количество)	17,3 млн. человек	17,7 млн. человек	18,3 млн. человек	18,0 млн. человек	17,8 млн. человек
Педагогические работники, из них:					
в дошкольном образовании	681,5 тыс. человек	665,9 тыс. человек	652,2 тыс. человек	637,4 тыс. человек	628,9 тыс.

[305] См.: доклад о госполитике в сфере образования в 2021 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/GYRyAxoqmjgpAxer8PRuu2zMB9NBFAa9.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.);
доклад о госполитике в сфере образования в 2022 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/7wTyuCH7RUXZb5RgUqReX4nWt6TuUAH4.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.);
доклад о госполитике в сфере образования в 2023 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/GAIaWEBAVaQ4DLXyv2evmJJSKzYQ13z0.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.);
доклад о госполитике в сфере образования в 2024 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/AljuupLh4oALXZI4NAtIEEgVFa6gO4yl.pdf (дата обращения: 1 июня 2025 г.);
доклад о госполитике в сфере образования в 2025 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/rs8XhJZqyNDppMfFrxNTmtjbSOc1w1zg.pdf (дата обращения: 23 июня 2026 г.);

					человек
в начальном общем, основном общем и среднем общем образовании	1352,1 тыс. человек	1348,5 тыс. человек	1374,5 тыс. человек	1346,9 тыс. человек	1352,5 тыс. человек
Образовательные организации, из них:					
образовательные организации, реализующие образовательные программы дошкольного образования (количество)	39,0 тыс. организаций	39,0 тыс. организаций	45,0 тыс. организаций	41,4 тыс. организаций	[306]
образовательные организации, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования (количество)	39,9 тыс. организаций	39,3 тыс. организаций	40,2 тыс. организаций	38,5 тыс. организаций	38,0 тыс. организаций

Причем до 2029 года прогнозируется:

численность воспитанников со снижением на 711,6 тыс. человек (11,7%) относительно 2025 года (прогноз численности воспитанников приведен на рис. № 1);

численность педагогических работников в дошкольном образовании со

[306] Данные по дошкольному образованию по форме ФСН № 85-К Росстатом не публикуются с 2021 года.

снижением на 37,6 тыс. человек, в среднем на 9,4 тыс. человек в год (прогноз численности педагогических работников в дошкольном образовании приведен на рис. № 2);

численность учащихся с постепенным снижением, что является следствием уменьшения численности возрастной когорты 7-17 лет (прогноз численности учеников приведен на рис. № 3);

численность педагогических работников в начальном общем, основном общем и среднем общем образовании с постепенным ростом (прогноз численности педагогических работников в начальном общем, основном общем и среднем общем образовании приведен на рис. № 4)[307].

Рис. № 1

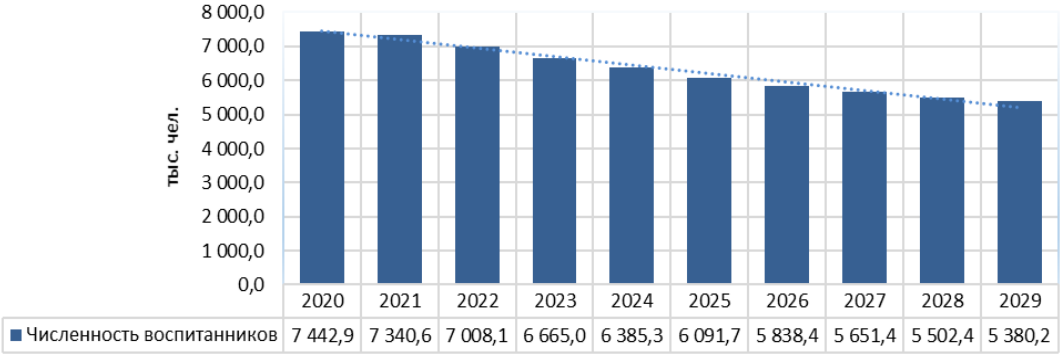
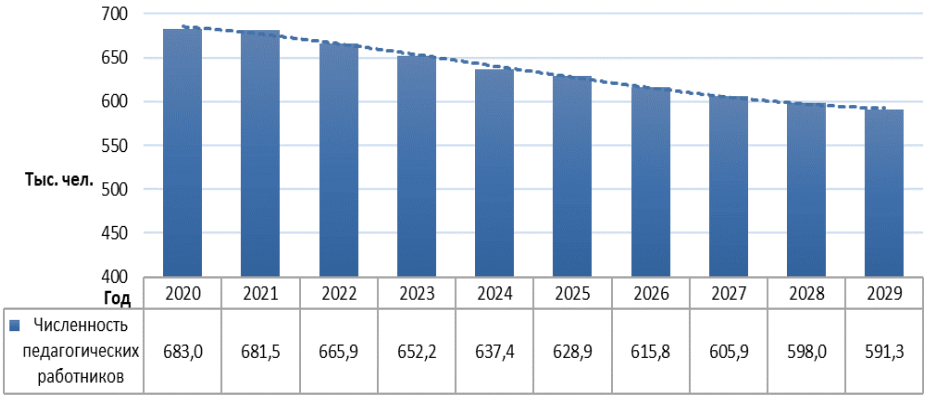


Рис. № 2



[307] Согласно данным, приведенным в докладе о госполитике в сфере образования в 2025 году.

Рис. № 3

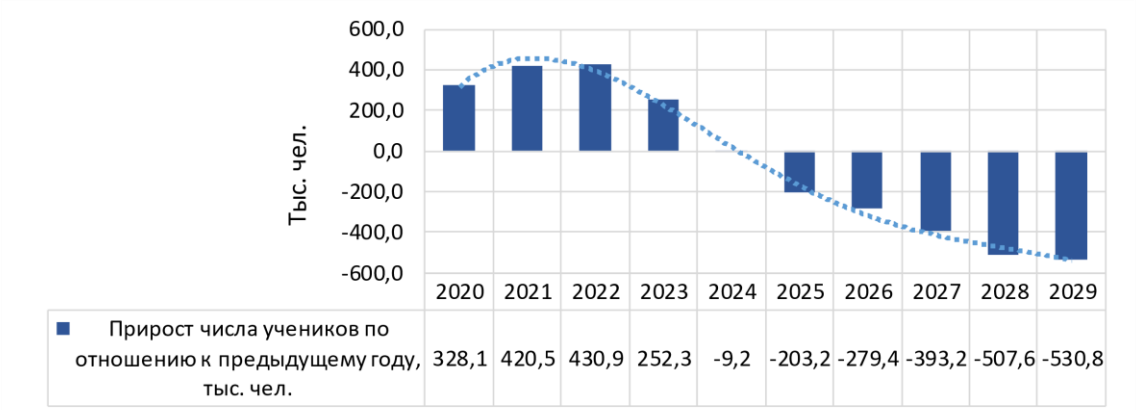
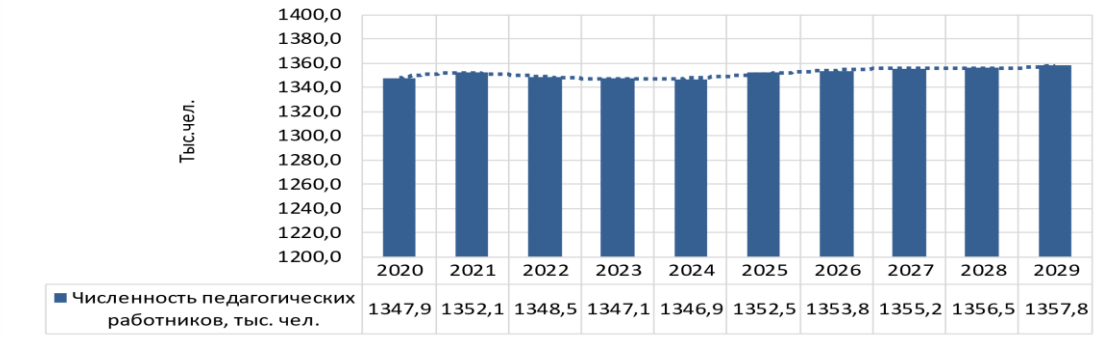


Рис. № 4



Согласно докладу о госполитике в сфере образования в 2025 году в основном приведенное на рис. № 1 - № 4 изменение численности обучающихся и педагогических работников обусловлено демографическими изменениями.

Как отмечается в разделе VII доклада о госполитике в сфере образования в 2021 году, посвященном прогнозу развития системы образования и перспективным задачам на среднесрочный период с учетом вызовов и тенденций, стоящих перед системой образования, на перспективы развития сети образовательных организаций существенное влияние окажет изменение модели контрольно-надзорной деятельности.

Так, согласно целевым значениям ключевых показателей федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, являющихся приложением к Положению № 997, в период с 2022 по 2026 год доля организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в отношении которых применялись меры, предусмотренные ст.93[1] Закона об образовании, такие как лишение государственной аккредитации, аннулирование действия лицензии, будет

ежегодно снижаться с 0,15% в 2022 году до 0,07% в 2026 году.

Снижение количества организаций, осуществляющих образовательную деятельность, допускающих грубые нарушения обязательных требований в сфере образования и не устраняющих выявленные нарушения, позволяет реализовать в полном объеме академическое право обучающихся на выбор организации, осуществляющей образовательную деятельность, формы получения образования и формы обучения после получения основного общего образования.

Выполнение указанного показателя государственного контроля в сфере образования, исходя из доклада о госполитике в сфере образования в 2021 году, планируется достичь с применением системы управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющей выбор профилактических мероприятий и контрольных и надзорных мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты[308].

Доклады Рособрнадзора о виде государственного контроля (надзора), муниципального контроля «Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования» (далее – доклады о контроле в сфере образования) за 2022 – 2025 годы свидетельствуют о снижении случаев лишения государственной аккредитации, аннулирования действия лицензии[309].

До 1 июля 2021 года государственный контроль в сфере образования включал в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, в рамках которых Законом № 294-ФЗ, Законом об образовании, а также соответствующими административными регламентами[310] предусматривалось проведение следующих

---

[308] См.: доклад о госполитике в сфере образования в 2021 году (с. 136).

[309] См.: доклад о контроле в сфере образования за 2022 год. URL: https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2023/03/kopiya-forma-doklada_obrazovanie-2022-sluzhba.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.); доклад о контроле в сфере образования за 2023 год. URL: https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2024/03/doklad-obrazovanie-2023.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.); доклад о контроле в сфере образования за 2024 год. URL: https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2025/03/kopiya-itog-forma-doklad-2024-obrazovanie-svodnyj-ot-05-03-2025.pdf (дата обращения: 4 апреля 2026 г.); доклад о контроле в сфере образования за 2025 год. URL: https://obrnadzor.gov.ru/wp-content/uploads/2026/03/itog-doklad-po-nadzoru-obrazovanie-27.02.2026.pdf (дата обращения: 4 апреля 2026 г.).

[310] Приказы Рособрнадзора от 30 июня 2020 г. № 709 «Об утверждении Административного

контрольных-надзорных мероприятий:

плановая выездная и (или) документарная проверка;

внеплановая выездная и (или) документарная проверка.

С 1 июля 2021 года к отношениям, касающимся осуществления государственного контроля в сфере образования[311], а также в отношении лицензирования в части проведения плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий и профилактических мероприятий в отношении лицензиатов, применяются положения Закона о государственном контроле[312].

Как ранее уже говорилось, контроль в сфере общего образования осуществляется соответствующими исполнительными органами субъектов Российской Федерации и Рособрнадзором в зависимости от организаций, перечисленных в Законе об образовании (далее — органы контроля), и посредством него оценивается соблюдение обязательных требований, лицензионных требований к образовательной деятельности и требований к выполнению аккредитационных показателей[313].

Следует подчеркнуть, что согласно сводному докладу о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2024 году[314] образование вошло в ТОП-5 проверяемых видов по индикаторам риска и составило 1,1 тыс.

Заметим, что из 312,02 тыс. проверок в 2024 году почти 2/3 приходится на долю ТОП-15 органов контроля (надзора), из которых 9 — федеральные органы, причем Рособрнадзор и исполнительные органы субъектов Российской федерации,

---

регламента осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, федерального государственного контроля качества образования» и № 710 «Об утверждении Административного регламента осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, федерального государственного надзора в сфере образования» (признаны утратившими силу).

311 Ч.4 ст.93 Закон об образовании.

312 Ч.3 ст.2 Закон о государственном контроле.

313 П.1 ч.3 ст.93 Закон об образовании.

314 См: официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/XqE8QwFSdipVDxrREBGeefeH6AUfNFNv.pdf (дата обращения:1 сентября 2025 г.).

осуществляющие контроль в сфере образования, в это число не вошли.

При этом образование вошло в ТОП-10 видов деятельности по количеству проведенных проверок, а именно, заняло 3 место с 26.45 тыс. проверок.

В 2024 году изменилась методика рейтингования (в части показателей и шкал их оценки), а также контрольные (надзорные) органы были разделены на группы по количеству проведенных контрольных (надзорных) мероприятий.

Так, были выделены 3 группы (группа 1 – от 5 тыс. контрольно-надзорных мероприятий, группа 2 – от 100 до 5 тыс., группа 3 – менее 100). Группа 3 осталась вне рейтинга и в нее был включен Рособрнадзор.

Следовательно, Рособрнадзором проведено менее 100 контрольно-надзорных мероприятий в 2024 году.

Ежегодно органами контроля осуществляется обобщение правоприменительной практики (результаты проверок и профилактических мероприятий, анализ протоколов об административных правонарушениях и др.) и формируется доклад, который размещается на официальном сайте органа контроля не позднее 15 марта каждого года[315].

В частности, такое обобщение позволяет органам контроля синхронизировать свои подходы к применению обязательных требований и законодательства о контроле и сформулировать предложения по их актуализации, обнаружить наиболее часто встречающиеся нарушения обязательных требований и то, что способствовало возникновению таких нарушений.

Рассмотрим результаты обобщения правоприменительной практики за 2021 – 2025 годы[316] органами контроля на территориях города Москвы, Краснодарского

---

[315] Ст.ст.45 и 47 Закон о государственном контроле, п.15 Положения № 997 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 27, ст. 5385).

[316] См.: проект доклада о результатах обобщения правоприменительной практики Департамента образования и науки города Москвы при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2021 год. URL: https://www.mos.ru/upload/documents/files/5475/ProektDokladaorezyltatahobobsheniyapravoprimenitelnoipraktikiDepartamentaobrazovaniyainaykigorodaMoskviza2021g.docx; проект доклада о результатах обобщения правоприменительной практики Департамента образования и науки города Москвы при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования

за 2022 год. URL: https://www.mos.ru/upload/content/files/ProektDokladaorezyltatahobobsheniyapravoprimenitelnoipraktikiDepartamentaobrazovaniyainaykigorodaMoskviza2022g.pdf; приказы Департамента образования и науки города Москвы от 14 марта 2024 г. № 232 «Об утверждении Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2023 год». URL: https://www.mos.ru/donm/documents/normativnye-pravovye-akty/view/301253220/, от 17 марта 2025 г. № Пр-229 «Об утверждении Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2024 год». URL: https://www.mos.ru/upload/documents/files/213/DokladorezyltatahobobsheniyapravoprimenitelnoipraktikiDepartamentaobrazovaniyainaykigorodaMoskviza2024g.pdf, и от 7 апреля 2026 г. № Пр-247 «Об утверждении Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2025 год». URL: https://www.mos.ru/upload/documents/files/3268/DokladorezyltatahobobsheniyapravoprimenitelnoipraktikiDepartamentaobrazovaniyainaykigorodaMoskviza2025g.pdf; приказы министерства образования, науки и молодежной политики Краснодарского края от 5 мая 2022 г. № 1070 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования, науки и молодежной политики Краснодарского края за 2021 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/c85/fhtww6gbvb7ohxvj7cw5r41s36avbnz9/Doklad-o-pravoprimenitelnoy-praktike-za-2021-god.pdf, от 24 мая 2023 г. № 1456 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования, науки и молодежной политики Краснодарского края за 2022 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/91f/rtq9ilzq15p0x28guns141uoidcslgxo/Prikaz-ob-utverzhdenii-Doklada-i-Doklad-o-pravoprimenitelnoy-praktike.pdf, от 15 марта 2024 г. № 643 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования, науки и молодежной политики Краснодарского края за 2023 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/47f/u3cwddqhq9jbqcwq2hg3w64vytmtwwvp/Doklad-za-2023-g..pdf, от 13 марта 2025 г. № 298 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования и науки Краснодарского края за 2024 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/65f/9s5bs0i1xau0kht6s3xnbw4w9g0lt5j3/Prikaz-s-Dokladom-za-2024-god.pdf и от 12 марта 2026 г. № 570 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования и науки Краснодарского края за 2025 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/288/9g2m2b3z4jtkwuenhvb1eaa4c14bt6l8/Prikaz-ot-12-marta-2026-g.-_-570.pdf; приказы Министерства образования и науки Республики Татарстан от 16 мая 2022 г. № под-884/22 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике департамента надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2021 год и его размещения на официальном сайте Департамента надзора и контроля в сфере образования в сети «Интернет». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file/pub/pub_3249294.pdf, от 17 мая 2023 г. № под-1007/23 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике департамента надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2022 год и его размещения на официальном сайте Департамента надзора и контроля в сфере образования в сети «Интернет». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file /pub/pub_3726913.pdf, от 7 марта 2024 г. № под-477/24 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере

края и Республики Татарстан.

На территории города Москвы уполномоченным органом контроля является Департамент образования и науки города Москвы (далее – Департамент г. Москвы)[317], на территории Краснодарского края – министерство образования и науки Краснодарского края (далее – министерство Краснодарского края), а на территории Республики Татарстан – Министерство образования и науки Республики Татарстан (далее – Министерство Республики Татарстан), соответственно, обобщение правоприменительной практики и составление доклада (далее вместе – доклады о правоприменительной практике) относится к их обязанностям.

В докладах о правоприменительной практике отмечается, что при проведении контрольных (надзорных) мероприятий используется перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля.

Показательным является следующее.

Например, в Республике Татарстан за 2021 год возбуждено 130 дел об административных правонарушениях (в отношении юридических лиц – 120, в отношении должностных лиц – 10). Постановлениями судебных органов образовательные организации и должностные лица подвергнуты административным наказаниям:

в виде штрафов на общую сумму 1 138 900 рублей;

в виде предупреждения – в отношении 38 лиц (32 – юридические лица, 6 – должностные лица);

образования за 2023 год». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file/pub/pub_4101221.pdf, от 14 марта 2025 г. № под-436/25 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2024 год». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file/pub/pub_4514361.pdf и от 13 марта 2026 г. № под-471/26 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2025 год». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/ob-utverzhdenii-dokladov-ob-itogah-realizatsii.htm?ysclid=moadkb0d6r868018207 (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

[317] См.: Положение о Департаменте образования и науки города Москвы, утвержденное постановлением Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП.

административное приостановление деятельности в отношении 3 образовательных организаций.

Выдано 613 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Тогда как за 2025 год дела об административном правонарушении не возбуждались и выдано всего лишь 3 предписания.

В Краснодарском крае за 2021 год возбуждено 181 дело об административном правонарушении. Постановлениями судебных органов образовательные организации и должностные лица подвергнуты административным наказаниям:

в виде административного штрафа 88 на сумму 1,8 млн. рублей;

в виде предупреждения – 20;

административное приостановление деятельности на 10 суток в отношении 1 образовательной организации.

Выдано 611 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

В свою очередь, в 2025 году возбуждено 8 дел об административных правонарушениях. Постановлениями судебных органов в отношении 5 должностных лиц и 2 индивидуальных предпринимателей вынесено 7 административных наказаний: 6 в виде административного штрафа на общую сумму 79 тыс. рублей и 1 в виде предупреждения.

Одной из основных причин значительного сокращения количества возбуждаемых дел об административных правонарушениях и выдаваемых предписаний видится введение до 2030 года моратория на проведение плановых контрольных и надзорных мероприятий в отношении дошкольных и общеобразовательных организаций (независимо от того, к какой категории риска отнесены их объекты контроля[318])[319]. Соответственно в планы проведения

[318] Напомним, отнесение объектов контроля к определенной категории риска осуществляется органами контроля в соответствии с п.7 Положения № 997.

[319] См.: абзац первый п.11(3) и абзац первый п.11(4) постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления

плановых контрольных и надзорных мероприятий не включаются такие мероприятия в отношении указанных организаций.

Сравнительная таблица некоторых статистических результатов обобщения правоприменительной практики, проведенного Департаментом г. Москвы, министерством Краснодарского края и Министерством Республики Татарстан за 2021 - 2025 годы, приведена в приложении № 3 к настоящей диссертации.

Из вышеуказанной сравнительной таблицы мы можем заметить, что ежегодно увеличивается количество выданных предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований (далее – предостережение).

В соответствии с ч.2 ст.49 Закона о государственном контроле предостережение объявляется и направляется контролируемому лицу и должно содержать указание на соответствующие обязательные требования, предусматривающий их НПА, информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) контролируемого лица могут привести или приводят к нарушению обязательных требований, а также предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения данных требований.

При этом предостережение не может содержать требование представления контролируемым лицом сведений и документов, сроки для устранения последствий, возникших в результате действий (бездействия) контролируемого лица, которые могут привести или приводят к нарушению обязательных требований.

Положение № 997 также не содержит норм, позволяющих требовать у контролируемого лица информацию об устранении нарушений.

Таким образом, в предостережении нельзя установить срок устранения нарушений и требование предоставления информации о принятых контролируемым лицом мерах.

В свою очередь, рост количества предостережений, при одновременном

государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

отсутствии обязанности контролируемого лица дать обратную связь о принятых мерах, не позволяет оценить эффективность такого профилактического мероприятия.

Данный вывод подтверждается докладами Министерства Республики Татарстан о правоприменительной практике за 2022 - 2025 годы, докладами Рособрнадзора о правоприменительной практике за 2022, 2023 и 2025 годы.

На данную проблему также обращают внимание А.С. Евдокимов, Ю.В. Ким, П.П. Сергун. Так, по их мнению, отсутствие обязанности контролируемых лиц уведомлять об устранении нарушений, указанных в предостережении, «фактически нивелируют весь позитивный эффект рассматриваемого профилактического мероприятия»[320].

В связи с этим предлагается внести в ст.49 Закона о государственном контроле изменение, предусматривающее обязанность контролируемых лиц предоставлять информацию о принятых контролируемым лицом мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований по результатам объявленного предостережения.

Из докладов о правоприменительной практике можно установить, что немаловажная роль отводится разъяснению положений законодательства Российской Федерации.

Например, за период с 2021 по 2025 годы Министерством Республики Татарстан дано 4401 разъяснение по вопросам, связанным с организацией и осуществлением контроля в сфере образования, а министерством Краснодарского края – 2790. Согласно Закону о контроле такие разъяснения именуются консультациями.

Вопрос соблюдения обязательных требований связан с пониманием их содержания. Для этих целей Законом об обязательных требованиях предусмотрено полномочие ФОИВов давать официальные разъяснения обязательных требований,

---

[320] См.: *Евдокимов А.С., Ким Ю.В., Сергун П.П.* Реформа контрольной и надзорной деятельности 2017 - 2025: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2024. № 7. С. 27 - 31.

содержащихся в принятых ими НПА.

Надо заметить, что «вопросы, касающиеся разъяснений НПА, даваемых органами исполнительной власти, являются одним из немаловажных и дискуссионных направлений в отечественной и зарубежной юридической науке. Почему? Потому что до сих пор остаются нерешенными вопрос о правовом статусе таких разъяснений и иные сопутствующие вопросы. В частности, А.Е. Абдрасулова отмечает, что в научной доктрине и юридической практике в Республике Казахстан нет единых подходов к понятиям «разъяснение» и «толкование»[321], Г.А. Василевич при анализировании белорусского законодательства задается вопросами о том, в какой форме должно быть дано разъяснение (толкование) и какие наступают последствия в результате разъяснения (толкования)»[322].

Попытка проведения анализа издания официальных разъяснений как правовых категорий, изучения особенностей и проблем правового регулирования подобных документов, определения путей совершенствования правового регулирования данных вопросов[323] предпринималась.

Так, из вышеуказанного анализа прослеживаются следующие выводы.

Официальные разъяснения обязательных требований даются исключительно в целях пояснения их содержания.

В отношении НПА официальные разъяснения дают принявшие их ФОИВ, то есть речь идет только о ФОИВах и изданных ими ведомственных НПА. И здесь, по нашему мнению, возникает в какой-то степени парадокс, который заключается в том, что ФОИВы по какой-то причине вынуждены издавать пояснения содержания обязательных требований своих НПА.

Означает ли это, что обязательное требование или НПА в целом не являются

---

[321] См.: *Абдрасулова А.Е.* Официальное разъяснение нормативных правовых актов: опыт стран ЕАЭС и пробелы законодательного регулирования в Республике Казахстан // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия: Право. 2021. № 3 (136). С. 11.

[322] См.: *Василевич Г.А.* Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов (теория и практика) // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 1. С. 19-27.

[323] См.: *Полежаев Д.А.* Официальное разъяснение нормативных правовых актов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2025. № 2. С. 136.

качественными?! Как мы помним, обязательные требования издаются исключительно в целях защиты охраняемых законом ценностей и должны быть ясными, логичными и понятными, а также хорошо известно, что НПА направлен на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Поэтому наряду с тем, что такие обязательные требования и акт должны быть законными, они должны быть и ясными для правоприменителя. Если обязательное требование или акт не ясны, то, скорее всего, необходимо в установленном порядке внести в них изменения.

Кто может дать гарантии, что, например, что при пояснении содержания и при имеющейся степени усмотрения ФОИВ не будет трактовать обязательные требования или иные положения своего акта так, как это выгодно ему, и (или) не введет новых нормативных положений? При этом в Законе об обязательных требованиях отсутствуют положения, касающиеся порядка согласования, экспертизы (проверки) официальных разъяснений на предмет их соответствия предъявляемым к ним требованиям.

В свою очередь, можно было бы минимизировать такой риск, предусмотрев, например, положения о том, что проект официального разъяснения должен проходить стороннюю оценку (экспертизу), как, например, при государственной регистрации Минюстом России НПА ФОИВов такие акты проходят правовую и антикоррупционную экспертизы, или при экспертизе, проводимой Минэкономразвития России в рамках оценки регулирующего воздействия акта, содержащего обязательные требования. Но такого рода положения еще более забюрократизируют работу органов власти, и вполне возможно, что оплата такой работы потребует дополнительного финансирования из бюджета. Конечно, можно в судебном порядке оспорить акты органов публичной власти, иных органов, организаций и должностных лиц, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, и, как показывает практика, такие случаи нередки. Э.С. Юсубов и Ю.В. Филимонов, проанализировав соответствующую судебную практику, делают вывод о целесообразности и действенности судебного контроля за законностью праворазъяснительных

актов[324]. Но стоит ли доводить до суда?!

Самый лучший выход - это изначально более качественная проработка вводимых обязательных требований и подготовка НПА в целом, не требующих дополнительных разъяснений.

В Законе об обязательных требованиях, как мы успели заметить, речь идет только о разъяснении актов ФОИВов. Что касается официального разъяснения обязательных требований, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, НПА Правительства Российской Федерации и уполномоченных организаций (Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»), то в Законе об обязательных требованиях попросту отсутствуют положения об этом, что, по нашему мнению, представляется крайне сомнительным, как минимум учитывая положения статей 1 и 2 Закона об обязательных требованиях.

Один из наиболее важных вопросов, в зависимости от ответа на который можно говорить о том, оказывают ли влияние официальные разъяснения на граждан и организации, является вопрос, носят ли они обязательный для них характер.

Об обязательности официальных разъяснений в Законе об обязательных требованиях для лиц, обязанных соблюдать обязательные требования, положения отсутствуют. Вместе с тем установлено, что в случае если лица, обязанные соблюдать такие требования, будут руководствоваться официальными разъяснениями, то их действия не могут квалифицироваться как нарушение обязательных требований. Одновременно Закон об обязательных требованиях возлагает обязательность официальных разъяснений для ФОИВов, осуществляющих полномочия по государственному контролю (надзору). С точки зрения защиты интересов граждан и организаций, обязанных соблюдать

---

[324] См.: *Юсубов Э.С., Филимонов Ю.В.* Правовая природа актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 43. С. 114-124.

обязательные требования, от возможного произвола заранее более сильной стороны в правоотношениях – ФОИВ, данные положения представляются закономерными и необходимыми. Получается, что в сфере образования официальные разъяснения обязательны для Рособрнадзора, при этом для исполнительных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль в сфере образования, такая обязанность попросту отсутствует, что не учитывает специфики осуществления контроля в сфере образования.

С нашей точки зрения, требуется установление четкого, полного и прозрачного порядка подготовки и издания официальных разъяснений, предусматривающего форму документа (включая его структуру), сроки его издания, положения, касающиеся обязательности или необязательности для заинтересованных лиц, опубликования (доведения до сведения заинтересованных лиц), отзыва (отмены или иного механизма), систематизации, например, посредством ведения соответствующего реестра и его размещения в открытом доступе для информирования заинтересованных лиц. В свою очередь, отсутствие официального разъяснения в таком реестре означало бы, что им не следует руководствоваться и на него нельзя ссылаться при разрешении споров. В случае если обязательное требование, содержащееся в НПА, в отношении которого издан официальное разъяснение, признано утратившим силу или отменено, то и официальное разъяснение должно быть исключено из реестра[325].

Значительный круг НПА, устанавливающих обязательные требования в сфере общего образования, в том числе НПА органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и законодательное закрепление при этом только федеральных полномочий по оценке соблюдения указанных требований обусловливают существенный недостаток в правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в данной сфере. Поскольку Рособрнадзор, осуществляющий контрольно-надзорные функции в этой сфере, не в состоянии лишь своими силами проводить проверку всего объёма федеральных обязательных требований и соответствующие федеральные полномочия переданы на уровень

[325] См.: *Полежаев Д.А.* Указ. соч. С. 136 – 144.

субъектов Российской Федерации, последние не имеют никакой реальной возможности (да и законных оснований) реализовывать полномочия по контролю и надзору за выполнением обязательных требований в сфере общего образования, установленных НПА субъектов Российской Федерации. Это не позволяет выявлять имеющиеся случаи нарушения законности, обусловливает снижение эффективности государственного управления в данной сфере.

Полномочия по осуществлению государственного контроля и надзора за образовательной деятельностью, посредством которых производится оценка соблюдения обязательных требований в сфере общего образования, должны стать не только федеральными, но и субъектов Российской Федерации и реализовываться как уполномоченной на то федеральной службой, так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такое положение, которое отличается от многих других областей государственного управления, определяет особенности правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в сфере общего образования и обусловливает необходимость введения института регионального контроля и надзора в этой сфере. Для этого потребуется внести соответствующие изменения в Закон об образовании согласно ч.8 ст.1 Закона о контроле.

Согласно ч.2 ст.120 Конституции Российской Федерации суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Не являются исключением и НПА, содержащие обязательные требования в сфере общего образования.
В случае если такие акты являются незаконными, нарушают права и законные интересы граждан и организаций, то они могут быть оспорены в судах по правилам административного или арбитражного судопроизводства и должны оцениваться судами в рамках рассматриваемых ими дел посредством конкретного нормоконтроля.

В связи с принятием Закона об обязательных требованиях, А.С. Домченко пишет, что «выстраивается параллелизм в действии и оценке обязательных требований и устанавливающих их нормативных правовых актов, в условиях существования которого судам и придется рассматривать дела об оспаривании

соответствующих актов и одновременно обеспечивать законность обязательных требований»[326].

Хорошо известно, что по общему правилу при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет обстоятельства, перечисленные в ч.9 ст.226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)[327].

Так, за период с 2021 г. по I квартал 2026 г. по данным справочной информации по делам Верховного Суда Российской Федерации значится фактически 9 дел[328], в которых оспариваются (оспаривались) НПА, содержащие обязательные требования, касающиеся сферы общего образования. По 3 из них вынесены решения суда[329], по 1 – определение о принятии отказа от административного иска, по 4 – определения об отказе в принятии заявления,

---

[326] См.: *Домченко А.С.* Рассмотрение судами дел об оспаривании нормативных правовых актов органов исполнительной власти, устанавливающих обязательные требования: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 27 - 30.

[327] Суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен;

в) основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

[328] См.: официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации (URL: https://vsrf.ru/lk/practice/claims?&registerDateExact=off&considerationDateExact=off&numberExact=true&keywords=%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F) (дата обращения: 1 июня 2026 г.).

[329] См: решения Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2021 г. № АКПИ21-540, от 18 августа 2022 г. № АКПИ22-460, от 21 ноября 2022 г. № АКПИ22-768 и от 28 июня 2023 г. № АКПИ23-371. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/claims?&registerDateExact=off&considerationDateExact=off&numberExact=true&keywords=%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 1 июня 2026 г.).

1 – находится в производстве.

В 2021 году Верховным Судом Российской Федерации:

по делу первой инстанции № АКПИ21-540 (поступило 24 июня 2021 г.) по иску Кузнецова А.Б. к Минпросвещения России и Рособрнадзору о признании частично недействующими абзаца четвертого п.63 и абзаца второго п.76 Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, утвержденного приказом Минпросвещения России и Рособрнадзора от 7 ноября 2018 г. № 190/1512 (далее – приказ № 190/1512), на основании заявления административного истца принято определение суда от 26 августа 2021 г. о принятии отказа от административного иска и прекращении производства по указанному делу;

по делу первой инстанции № АКПИ21-624 (поступило 19 июля 2021 г.) по иску Беркутовой М.И. к Минпросвещения России и Рособрнадзору о признании недействующими п.38-40, 63, 81, 82 Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, утвержденного приказом № 190/1512, определением об отказе в принятии заявления материал возвращен заявителю. Решением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации (дело № АПЛ21-372) определение первой инстанции оставлено без изменения.

Стоит заметить, что приказ № 190/1512, некоторые положения которого пытались оспорить, был принят до принятия Закона об обязательных требованиях и, соответственно, до утверждения перечня НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля. Однако принятый 4 апреля 2023 г. взамен приказа № 190/1512 приказ Минпросвещения России и Рособрнадзора № 233/552[330] (далее – приказ № 233/552) включен в перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля.

---

[330] См.: приказ Минпросвещения России и Рособрнадзора от 4 апреля 2023 г. № 233/552 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 15 мая 2023 г., регистрационный № 73314).

Нарушим немного хронологию повествования и отметим, что в 2024 году также предпринималась попытка оспорить положение приказа № 233/552. Так, по делу первой инстанции № АКПИ24-568 (поступило 1 июля 2024 г.) по иску Алякиной Н.Ж. к Минпросвещения России и Рособрнадзору о признании недействующим п.14 Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, утвержденного приказом № 233/552, определением об отказе в принятии заявления материал возвращен заявителю. Решением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации (дело № АПЛ24-325) определение первой инстанции оставлено без изменения.

В 2022 году Верховным Судом Российской Федерации рассматривалось дело первой инстанции № АКПИ22-460 по иску Кириковой Ю.В. к Минпросвещения России о признании недействующими абзацев первого и второго п.17 Порядка № 458 в части установления срока для приема заявлений о приеме на обучение в первый класс для детей, указанных в п.12 Порядка № 458, в период с 1 апреля по 30 июня текущего года, а также в части установления срока издания руководителем общеобразовательной организации распорядительного акта о приеме на обучение детей, указанных в абзаце первом этого пункта, в течение 3 рабочих дней после завершения приема заявлений о приеме на обучение в первый класс, ссылаясь на их противоречие положениям п.2 ст.54 Семейного кодекса Российской Федерации, ч.3 ст.67 Закона об образовании и нарушение права ее дочери на преимущественный прием на обучение в первый класс в то же образовательное учреждение, в котором в десятом классе продолжит обучение старшая дочь.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления суд (решение от 18 августа 2022 г.), в том числе посчитал заслуживающим внимания утверждение административного ответчика о том, что установленные Порядком № 458 сроки приема заявлений обеспечивают баланс интересов всех категорий детей, поступающих в первый класс, изменение данных сроков повлечет необоснованное предоставление права преимущественного приема поступающим, чьи полнородные и неполнородные брат и (или) сестра отчисляются из

образовательной организации в связи с завершением обучения по образовательным программам основного общего образования без продолжения обучения по образовательным программам среднего общего образования в той же организации или в связи с завершением обучения по образовательным программам среднего общего образования. Вопреки доводам административного истца оспариваемые в части положения Порядка № 458, устанавливающие общие сроки приема заявлений и издание распорядительного акта о приеме на обучение в первый класс детей, имеющих право преимущественного приема на обучение, не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не содержат предписаний, ограничивающих право на получение образования.

Представляется интересным обратить внимание еще на одно дело 2022 года.

Так, в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением обратилось частное образовательное учреждение «Средняя общеобразовательная школа «Наша школа» (далее – Учреждение), основным видом экономической деятельности которого является образование среднее общее образование, в котором просило признать недействующими абзацы пятый и шестой п.2.3.1 санитарных правил СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 28 (далее – Санитарные правила), ссылаясь на то, что они необоснованно устанавливают ограничения в отношении осуществления образовательной деятельности по программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, создают дискриминационные условия для образовательных организаций, реализующих данные образовательные программы, нарушают принципы обоснованности, правовой определенности, системности, предсказуемости и исполнимости обязательных требований и не соответствуют ч.3 ст.3, пп.2-5 ст.4, чч.1-3 ст.6, стст.7 и 9 Закона об обязательных требованиях, пп.1 и 8 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», чч.1 и 2 ст.16, ч.1 ст.17, ч.1 ст.19 Жилищного кодекса Российской

Федерации, п.1 ст.39 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (дело № АКПИ22-768).

Судом 21 ноября 2022 г. принято решение об отказе в удовлетворении указанного административного искового заявления Учреждения.

Почему же, по нашему мнению, данное дело представляет интерес.

Во-первых, в нем напрямую исследуются вопросы, касающиеся принципов введения обязательных требований и соответствия оспариваемого пункта Санитарных правил положениям Закона об обязательных требованиях. Суд, проанализировав оспариваемые положения п.2.3.1 Санитарных правил, в том числе, на предмет соответствия вышеуказанным принципам введения обязательных требований, в целом пришел к выводу об отсутствии в них противоречия нормам Закона об обязательных требованиях.

Во-вторых, несмотря на то, что оспариваемый пункт Санитарных правил напрямую не касается образовательного процесса, его предписания направлены как на защиту прав проживающих в жилых и многоквартирных домах граждан на благоприятные условия проживания, так и на охрану здоровья детей и молодежи в период их пребывания в образовательных организациях, обеспечение безопасных условий образовательной деятельности, реализацию образовательных стандартов в полном объеме. Указанное подтверждает сделанный нами в параграфе 1.2 главы I настоящего исследования вывод, что под предметом правового регулирования в сфере общего образования понимаются не только образовательные отношения, но и иные сопутствующие им отношения в сфере общего образования.

Кроме того, в 2022 году в Верховный Суд Российской Федерации поступали иски Коновой П.Р. к Минпросвещения России о признании недействующим Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов, утв. приказом Минпросвещения России от 5 октября 2020 г. № 546 (далее — Порядок № 546). По данным делам первой инстанции № АКПИ22-877 и № АКПИ22-1018 приняты определения об отказе в принятии заявлений.

В 2023 году Верховным Судом Российской Федерации рассматривалось дело первой инстанции № АКПИ23-371 по иску Султани Реза к Минпросвещения России о признании недействующим п.9 Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Минпросвещения России от 15 мая 2020 г. № 236 (далее – Порядок № 236). Согласно абзацу двадцать восьмому п.9 Порядка № 236 родители (законные представители) ребенка, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, дополнительно предъявляют документ(-ы), удостоверяющий(е) личность ребенка и подтверждающий(е) законность представления прав ребенка, а также документ, подтверждающий право заявителя на пребывание в Российской Федерации. Иностранные граждане и лица без гражданства все документы представляют на русском языке или вместе с заверенным переводом на русский язык.

По мнению административного истца, в противоречие ст.43 Конституции Российской Федерации, чч.1-4 ст.4, ч.2 ст.30, чч.1 и 2 ст.55 Закона об образовании оспариваемым положением Порядка возможность реализации детьми получения доступа к образованию на равных условиях с гражданами Российской Федерации поставлена в зависимость от правового положения их родителей (законных представителей), что свидетельствует о его дискриминационном характере.

Суд в обоснование своего решения от 28 июня 2023 г. об отказе в удовлетворении заявленного административного искового заявления указал, что нормы Конституции Российской Федерации, на которые ссылается административный истец в обоснование заявленного требования, непосредственно не регулируют порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования. Актов большей юридической силы, предусматривающих иное правовое регулирование такого порядка, не имеется. Таким образом, оспариваемые нормы Порядка не противоречат НПА, имеющим большую силу, прав граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного образования не нарушают. Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с отказом в предоставлении государственной услуги по приему

заявления о постановке на учет и направлению на зачисление в государственную образовательную организацию, реализующую образовательные программы дошкольного образования, его несовершеннолетнего сына. Проверка таких доводов означала бы необходимость установления фактических обстоятельств подобного отказа, оценку принятого решения применительно к требованиям законности и обоснованности, что не входит в предмет судебного контроля по рассматриваемому административному делу.

В первом полугодии 2026 года обращает на себя внимание рассмотренное Верховным Судом Российской Федерации дело первой инстанции № АКПИ26-220 (поступило 19 марта 2026 г.) по административному исковому заявлению Воейкова В.М. к Минпросвещения России о признании частично недействующими пунктов 7 и 14 Порядка определения учебной нагрузки педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования и соответствующим дополнительным профессиональным программам, основным программам профессионального обучения, оговариваемой в трудовом договоре, основания ее изменения и случаи установления верхнего предела указанной учебной нагрузки, утвержденного приказом Минпросвещения России от 4 апреля 2025 г. № 269 (далее – Порядок № 269).

По нему, как и по делу № АКПИ22-768, оспаривались положения Порядка № 269, который напрямую не касается образовательного процесса, но направлен на защиту прав педагогических работников, работающих в том числе в общеобразовательных организациях.

По данному делу 24 июня 2026 г. принято решение об отказе в удовлетворении иска.

Надо заметить, что по информации, размещенной на официальном сайте Рособрнадзора, в 2021 – 2025 годах, а также в I квартале 2026 г. НПА Рособрнадзора в судебном порядке не обжаловались[331], хотя, конечно, как

[331] См.: официальный сайт Рособрнадзора. URL: https://obrnadzor.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi-i-

отмечалось выше, попытки оспорить совместные НПА Минпросвещения России и Рособрнадзора, содержащие обязательные требования к порядку проведения государственной итоговой аттестации среднего общего образования.

Немаловажная роль в защите прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц отводится прокурорам, которые, руководствуясь ст.39 КАС РФ, вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением.

Например, прокурор Новосергиевского района Оренбургской области, действующий в интересах неопределенного круга лиц, обратился в Новосергиевский районный суд Оренбургской области с иском к администрации МО Новосергиевский район Оренбургской области, МОБУ «Лапазская средняя общеобразовательная школа» Новосергиевского района Оренбургской области (далее – Школа), МКУ «Отдел образования администрации муниципального образования Новосергиевский район Оренбургской области», финансовому отделу администрации МО Новосергиевский район Оренбургской области о возложении обязанности устранить нарушения требований законодательства об образовании, о противодействии терроризму. В рамках осуществления надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму установлен факт неисполнения Школой требований антитеррористической защищенности места массового пребывания людей, а именно, в нарушение требований ст.ст. 28 и 41 Закона об образовании и пп.17, 24 и 25 требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2019 г. № 1006, в Школе отсутствует автономная система оповещения и управления эвакуацией. Указанное повлекло нарушение прав и законных интересов детей, педагогического и технического персонала Школы, а также иных лиц, посещающих Школу, в части обеспечения их безопасности, жизни и здоровья.

Напомним, что в силу п.2 ч.6 ст.28 Закона об образовании (данная часть ст.28

---

funkczii/7701537808-gosfunction/sudebnaya-praktika/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

включена в перечень НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля) образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством об образовании, в том числе создавать безопасные условия обучения, в том числе при проведении практической подготовки обучающихся, а также безопасные условия воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации.

Проанализировав вышеуказанные НПА, суд 13 октября 2025 г. вынес решение удовлетворил административное исковое заявление прокурора, в частности, возложив на Школу обязанность установить автономную систему оповещения и управления эвакуацией в Школе (дело № 2а-618/2025).

Наряду с контролем в сфере общего образования судебный контроль является важной гарантией нахождения баланса между частными и публичными интересами.

Практика привлечения к административной ответственности за нарушение обязательных требований также подтверждает, что под предметом правового регулирования в сфере общего образования понимаются не только образовательные отношения, но и иные сопутствующие им отношения в сфере общего образования.

Например, дела, где объективную сторону административного правонарушения составляет невыполнение (несоблюдение) контролируемым лицом требований и норм законодательства об образовании Российской Федерации, которые должны соблюдаться в обязательном порядке, а именно: нарушение порядка формирования и ведения федеральной информационной системы «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» (далее — ФИС ФРДО).

Так, согласно протоколу об административном правонарушении № 01 от 22 марта 2023 г., в ходе внеплановой проверки МБОУ «Средняя школа № 6» города Смоленска установлено, что образовательной организацией несвоевременно

внесены в ФИС ФРДО сведения о документах, выданных лицам, освоившим образовательные программы основного общего образования, за 2022 год[332].

На основании указанного протокола и, принимая во внимание, что директором вышеуказанной школы событие административного правонарушения не оспаривалось, замечаний к протоколу не было, суд постановлением мирового судьи судебного участка № 11 в г. Смоленске по делу об административном правонарушении № 5-567/2023-11 от 20 апреля 2023 г. директор признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.19.30.2 КоАП РФ, и ей назначено административное наказание в виде штрафа в размере 5000 (пять тысяч) рублей.

Аналогичного характера административное правонарушение выявлено при проведении министерством образования и науки Нижегородской области выездной внеплановой проверки в отношении МАОУ Совхозской основной школы г. Бор (далее — Совхозская школа), о чем соответственно составлен протокол 52 № 002/23. Только относительно предыдущего дела, где был зафиксирован факт несвоевременного внесения сведений в ФИС ФРДО, в этом случае выявлен факт внесения недостоверных сведений.

Данная проверка проведена по поступившей информации от Рособрнадзора (письмо от 25 января 2023 г. № 02-6).

Как и в предыдущем деле, директор Совхозской школы признала вину Совхозской школы признала, в содеянном раскаялась и просила строго не наказывать.

С учетом указанного постановлением Совхозская школа признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.19.30.2 КоАП РФ, и ей назначено наказание в виде административного штрафа

---

[332] Тем самым нарушен п.11 Правил формирования и ведения федеральной информационной системы "Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № 825 // СЗ РФ, 2021, № 23, Ст. 4069, содержащий обязательное требование, предусматривающее обязанность органов и организаций (в том числе учреждений, проводящих экзамен, и образовательных организаций, проводящих экзамен) обеспечивать полноту, достоверность и актуальность сведений, внесенных в ФИС ФРДО.

в размере 50000 (пятидесяти тысяч) рублей.

20 марта 2023 г. Департаментом образования Ивановской области на основании ст.28.2, п.90 ч.2 ст.28.3 КоАП РФ в отношении частного общеобразовательного учреждения школы-интерната при Николо-Шартомском мужском монастыре (далее — Школа-интернат) составлен протокол по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.3 ст.19.20 КоАП РФ, за нарушение обязательного требования, установленного ч.1 ст.46 Закона об образовании, выразившееся в допуске к осуществлению педагогической деятельности лиц, не имеющих среднего профессионального или высшего образования и не отвечающих квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках и (или) профессиональных стандартах. Как отмечается в протоколе, указанное создало условия, при которых образовательная организация не обеспечивает безопасные условия обучения, а также безопасные условия воспитания обучающихся, присмотр и уход за обучающимися, обеспечивающие жизнь и здоровье обучающихся, то есть нарушило обязательное требование, установленное п.2 ч.6 ст.28 Закона об образовании, а также пп. «г» п.7 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением № 1490.

Учитывая указанное, а также принимая во внимание наличие обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением Школы-интерната, и признавая данные обстоятельства исключительными, постановлением Шуйского городского суда Ивановской области от 12 мая 2023 г. (дело № 5-15/2023) Школа-интернат признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.3 ст.19.20 КоАП РФ, и ей назначено наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного данной статьей КоАП РФ.

В 2025 году директор Департамента регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России А.В. Стариков отметил: «Системная работа по оценке обязательных требований позволяет выявлять

проблемные места в регулировании на основании практики его применения и вносить необходимые изменения»[333].

В этой связи представляется крайне важным для достижения цели диссертационного исследования далее рассмотреть вопрос, касающийся оценки применения обязательных требований в сфере общего образования и путей их совершенствования, что будет сделано в следующем параграфе.

Завершая данный параграф, необходимо резюмировать, значительный круг НПА, устанавливающих обязательные требования в сфере общего образования, в том числе актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и законодательное закрепление при этом только федеральных полномочий по оценке соблюдения указанных требований обусловливают существенный недостаток в правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в данной сфере. Поскольку Рособрнадзор, осуществляющий контрольно-надзорные функции в этой сфере, не в состоянии лишь своими силами проводить проверку всего объёма федеральных обязательных требований и соответствующие федеральные полномочия переданы на уровень субъектов Российской Федерации, последние не имеют никакой реальной возможности (да и законных оснований) реализовывать полномочия по контролю и надзору за выполнением обязательных требований в сфере общего образования, установленных региональными нормативными правовыми актами. Это не позволяет выявлять имеющиеся случаи нарушения законности, обусловливает снижение эффективности государственного управления в данной сфере.

Полномочия по осуществлению государственного контроля и надзора за образовательной деятельностью, посредством которых производится оценка соблюдения обязательных требований в сфере общего образования, должны стать не только федеральными, но и субъектов Российской Федерации и реализовываться как уполномоченной на то федеральной службой, так и органами исполнительной

---

[333] См.: официальный сайт Минэкономразвития России: URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/utverzhden_plan_ocenki_obyazatelnyh_trebovaniy_na_2026_god.html?ysclid=mq5bdvfke0931111696 (дата обращения: 9 января 2026 г.).

власти субъектов Российской Федерации. Такое положение, которое отличается от многих других областей государственного управления, определяет особенности правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в сфере общего образования и обусловливает необходимость введения института регионального контроля и надзора в этой сфере.

2.3. Оценка применения обязательных требований в сфере общего образования и пути их совершенствования

Систематизация и актуализация обязательных требований, как отмечалось нами ранее, являются самостоятельными направлениями модернизации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и механизма «регуляторной гильотины».

Без поддержания обязательных требований в сфере общего образования в упорядоченном виде (устранение избыточных, противоречивых, устаревших требований, систематизации) представляется невозможным достижение: 1) целей совершенствования государственного управления в сфере общего образования и в целом в сфере образования; 2) целей введения обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования.

На проведение комплексной оценки системы обязательных требований в сфере общего образования, оценки достижения целей и эффективности введения таких обязательных требований, выявление избыточных обязательных требований[334] направлена введенная Законом об обязательных требованиях процедура оценки применения обязательных требований (далее – ОПОТ), порядок осуществления которой определен Правилами № 2454, о которых мы упоминали в параграфе 2.1 главы II настоящего исследования.

Надо сказать, что в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 1 июня 2026 г. № 669, которое вступило в силу с 15 июля 2026 г., в Правила № 2454 были внесены ключевые. изменения, которые более подробно рассмотрим далее.

---

[334] См.: п.3 Правил № 2454.

Согласно п.4 Правил № 2454 ОПОТ состоит из семи стадий, а именно:

1) формирования плана проведения ОПОТ, содержащихся в НПА, в том числе в НПА, в отношении которых не установлен срок действия, по сферам общественных отношений, в которых ФОИВом, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере общественных отношений (далее - уполномоченный орган), реализуются его полномочия (далее - план), публичное обсуждение плана на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - официальный сай regulation.gov.ru), доработка плана с учетом результатов его публичного обсуждения, утверждение плана и его опубликование. До 15 июля 2026 г. план формировался Минэкономразвития России с учетом предложений ФОИВов, которые формировали перечень НПА, содержащих обязательные требования, применение которых подлежит оценке, осуществляемое по каждой сфере общественных отношений. С указанной даты план формируется уполномоченными органами по форме, утвержденной Минэкономразвития России.

Проект плана прошедший публичное обсуждение и доработанный по поступившим предложениям (при наличии) подлежит направлению заместителю Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей) для утверждения;

2) формирования проекта доклада, его публичное обсуждения на официальном сайте regulation.gov.ru, доработки проекта доклада с учетом результатов его публичного обсуждения, подписания уполномоченным органом и направления проекта доклада Минэкономразвития России. Заметим, что до 15 июля 2026 г. также требовалось направление проекта доклада в Минюст России;

3) рассмотрения проекта доклада Минэкономразвития России (до 15 июля 2026 г. также требовалось рассмотрение проекта доклада Минюстом России) с последующим информированием уполномоченного органа о результатах рассмотрения;

4) на основании результатов рассмотрения проекта доклада Минэкономразвития России (до 15 июля 2026 г. в том числе по результатам

рассмотрения проекта доклада Минюстом России) принятия уполномоченным органом:

по каждому НПА, представленному в проекте доклада, одного из решений, предусмотренных пунктом 36 Правил № 2454, и опубликования на официальном сайте regulation.gov.ru подписанного уполномоченным органом доклада, доработанного по результатам реализации соответствующих решений,

или

решения о направлении подписанного уполномоченным органом доклада для рассмотрения в Правительственную комиссию или ее подкомиссию в случаях, предусмотренных Правилами № 2454, и опубликования доклада на официальном сайте regulation.gov.ru;

5) рассмотрения доклада Правительственной комиссией или ее подкомиссией и принятия решений в случаях, предусмотренных Правилами № 2454;

6) оценки фактического воздействия НПА в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

7) по итогам проведения оценки фактического воздействия НПА принятия Правительственной комиссией или ее подкомиссией решения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации[335].

Следует заметить, что фактически п.4 Правил № 2454 перечисляет вышеуказанные стадии как обязательные при прохождении любой ОПОТ.

Однако последние три стадии при определенных обстоятельствах могут не проводиться.

Например, в случае если на основании результатов рассмотрения проекта доклада Минэкономразвития России уполномоченным органом принято решение о возможности продления срока действия НПА, его отдельных положений (в отношении НПА, имеющих срок действия), в том числе о возможности внесения

---

[335] См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

изменений в НПА или об отсутствии необходимости внесения изменений в НПА (в отношении НПА, срок действия которых не установлен), либо о необходимости отмены (признания утратившим силу) НПА, его отдельных положений[336], не проводятся стадии ОПОТ, перечисленные выше в п.5 – 7.

Проведение стадии ОПОТ, указанной в п.5, требуется при наличии неурегулированных разногласий по результатам рассмотрения проекта доклада в соответствии с п.30 - 35 Правил № 2454[337].

До 15 июля 2026 г. до направления проекта доклада на рассмотрение в Минюст России и Минэкономразвития России проект доклада подлежал обсуждению на заседании рабочей группы, наделенной функциями по участию в процедуре ОПОТ, содержащихся в НПА, с обязательным участием представителей субъектов регулирования и заинтересованных ФОИВов.

Теперь в силу п.29 Правил № 2454 одновременно с размещением для публичного обсуждения проекта доклада на официальном сайте regulation.gov.ru требуется его направить в АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», а также в Рабочую группу. То есть отпала обязательная очередность действий, а именно, направления проекта доклада в Рабочую группу до направления в Минэкономразвития России.

При этом необходимость обсуждения проекта доклада на заседании вышеуказанной Рабочей группы не нашло своего отражения в перечисленных выше стадиях ОПОТ, что, по нашему мнению, представляется необоснованным и требует устранения.

Кроме того, в случае выявления системных проблем правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений по итогам ОПОТ Правительственной комиссией или ее подкомиссией может быть принято решение о необходимости проведения мониторинга правоприменения НПА[338, 339].

---

[336] См.: пп.«а» п.36 Правил № 2454.
[337] См.: абз. первый п.39 Правил № 2454.
[338] См.: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.
[339] См.: п.44 Правил № 2454.

Проведение мониторинга правоприменения НПА также представляется целесообразным отнести к факультативным стадиям ОПОТ.

Еще один важный момент, на который стоит обратить внимание, заключается в следующем.

Что до 15 июля 2026 г., что с указанной даты в целях формирования перечней НПА, содержащих обязательные требования, применение которых подлежит оценке, Правила № 2454 диктуют уполномоченным органам исходить из срока действия НПА, содержащего обязательные требования:

до 15 июля 2026 г. НПА, которые устанавливают обязательные требования и срок действия которых составляет от 4 до 6 лет, должны были включаться в проект перечня для проведения ОПОТ на очередной год, предшествующий году подготовки проекта доклада, но не ранее чем за 3 года до окончания срока их действия, НПА, срок действия которых составляет от 3 до 4 лет, должны были включаться не ранее чем за 2 года до окончания срока их действия, а НПА, срок действия которых менее 3 лет, должны были включаться не ранее чем за 1 год до окончания срока их действия[340];

с 15 июля 2026 г. в план для проведения ОПОТ на очередной год включаются НПА, которые устанавливают обязательные требования и срок действия которых оканчивается 1 сентября года, следующего за годом утверждения плана, или в течение года после указанной даты. Также в план могут быть включены НПА, срок действия которых оканчивается позднее указанных периодов, но не более чем через 3 года с даты утверждения плана.

По сути, предельный срок принятия доклада ограничен сроком действия НПА, который подлежит оценке.

Возможно, для уполномоченных органов и даже для Минэкономразвития России ранее действовавшее регулирование по выбору НПА, подлежащих оценке, являлось удобным. С одной стороны, оно позволяло уполномоченным органам более качественно и не спеша вести подготовку доклада и отрабатывать замечания к нему (при наличии), с другой стороны, могло привести к необоснованному

[340] См.: п.8 Правил № 2454.

затягиванию процесса подготовки доклада, риску не успеть принять доклад до истечения срока действия НПА, в отношении которого проводится оценка, и как следствие - к отсутствию правового регулирования.

Поэтому, видимо, в целях ускорения процесса прохождения ОПОТ в Правила № 2454 были внесены изменения, ограничивающие срок подготовки доклада сроком действия НПА в ближайшие 1,5 года.

Получается, что в случае если, например, ОПОТ будет проводиться в отношении включенного в план ОПОТ на 2028 год НПА, имеющего срок действия, при этом окончание этого срока приходится, например, на 1 сентября 2029 г., в котором осуществляется подготовка проекта доклада, то непринятие доклада в отношении такого НПА и непродление срока его действия до 1 сентября 2029 г. приведет к отсутствию правового регулирования вопросов, составляющих его предмет.

Таких прецедентов допустить категорически нельзя.

В целях совершенствования организации этого процесса и устранения возможности таких ситуаций в Правилах № 2454 необходимо предусмотреть предельный срок и упрощенный порядок подготовки доклада о достижении целей введения обязательных требований, который применяется при наступлении предельного срока.

Напомним, что Правила № 2454 приняты в 2020 году, соответственно, проведение ОПОТ началось в 2021 году в соответствии с планом проведения ОПОТ, содержащихся в НПА, на 2021 год.

До 15 июля 2026 г. утверждение плана возлагалось на Минэкономразвития России и в Правилах № 2454 отсутствовало положение о необходимости его официального опубликования.

К слову, согласно официальному сайту Минэкономразвития России на интернет-странице, посвященной ОПОТ, размещены планы проведения ОПОТ, содержащихся в НПА, на 2023 – 2026 годы[341]. Вместе с тем, не ясно, почему план

[341] См.: официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/ocenka_primeneniya_obyazatelnyh_

проведения ОПОТ, содержащихся в НПА, на 2021 год размещен на другой интернет-странице официального сайта Минэкономразвития России[342]. При этом озадачивает тот факт, что на официальном сайте Минэкономразвития России не удалось найти план проведения ОПОТ, содержащихся в НПА, на 2022 год.

Представляется, что в целях продолжения системной работы в данном направлении и обеспечения информирования заинтересованных субъектов в Правила № 2454 были внесены изменения, предусматривающие необходимость опубликования планов на официальном сайте regulation.gov.ru и официальном сайте уполномоченного органа.

По результатам анализа планов проведения ОПОТ, содержащихся в НПА, на 2021 и 2023 год установлено, что в них не была включена сфера общественных отношений, касающаяся образования, а значит, ОПОТ в отношении НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, за указанные годы не проводился.

Впервые общественные отношения, возникающие в сфере образования, были включены в план проведения ОПОТ, содержащихся в НПА, на 2024 год, утвержденный Министром экономического развития Российской Федерации 18 августа 2023 г.[343] (пункт 4) (далее – план ОПОТ на 2024 год). Ответственными за проведение ОПОТ в данной сфере общественных отношений определены Минпросвещения России и Минобрнауки России.

Согласно плану ОПОТ на 2024 год указанные ответственные ФОИВы должны были не позднее 1 сентября 2023 г. подготовить проекты перечней НПА, содержащих обязательные требования, применение которых подлежит оценке, не позднее 1 декабря 2023 г. опубликовать утвержденные перечни таких НПА, а не позднее 1 марта 2024 г. подготовить проекты докладов о достижении целей

---

trebovaniy/?ysclid=meze7076k2932720226 (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

[342] См.: официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_ustanovilo_plan_ocenki_effektivnosti_normativnyh_aktov.html?ysclid=mf05uie3vh176118981 (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

[343] См.: официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/776bfe004b129cabd0a494bf15ad1001/plan_provedeniya_ocenki_primeneniya_obyazatelnyh_trebovaniy_soderzhashchihsya_v_normativnyh_pravovyh_aktah_na_2024_god.pdf (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

введения обязательных требований.

Проведенный анализ информации, размещенной на официальном сайте regulation.gov.ru, показывает, что вышеуказанные мероприятия плана ОПОТ на 2024 год были выполнены в установленные сроки.

В рамках плана ОПОТ на 2024 год в проект перечня НПА, содержащих обязательные требования, применение которых подлежит оценке:

1) Минпросвещения России включены 10 НПА, содержащих обязательные требования в сфере образования:

приказы Минпросвещения России[344], касающиеся порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования, порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, порядка допуска лиц, обучающихся по образовательным программам высшего образования, к занятию педагогической деятельностью по общеобразовательным программам, порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов, примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий.

приказы Минобрнауки России и Минпросвещения России[345], касающиеся

---

[344] См.: приказы Минпросвещения России от 15 мая 2020 г. № 236 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования», от 31 июля 2020 г. № 373 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования», от 2 сентября 2020 г. № 457 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования», Порядок № 458, от 18 сентября 2020 г. № 508 «Об утверждении Порядка допуска лиц, обучающихся по образовательным программам высшего образования, к занятию педагогической деятельностью по общеобразовательным программам», от 5 октября 2020 г. № 546 «Об утверждении Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов» и от 8 ноября 2021 г. № 808 «Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий».

[345] См.: приказы Минобрнауки России и Минпросвещения России от 30 июля 2020 г. № 845/369 «Об утверждении Порядка зачета организацией, осуществляющей образовательную

практической подготовки обучающихся, порядка зачета организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Ввиду того, что данные приказы приняты совместно Минобрнауки России и Минпросвещения России, а также то, что головным разработчиком по ним являлся Минобрнауки России, полагаем, что, может быть, поддержано примечание Минпросвещения России, указанное к этим приказам в проекте перечня НПА, содержащих обязательные требования, применение которых подлежит оценке, о том, что головным ответственным за подготовку доклада по этим приказам является Минобрнауки России, а Минпросвещения России предоставляет информацию в проект доклада в части, касающейся.

В целом указанные НПА имеют предельный срок действия и были верно включены в проект перечня в соответствии с пунктом 8 Правил № 2454.

Однако возникает вопрос, проверяется ли, например, Минэкономразвития России перечень на предмет включения в него всех НПА, в отношении которых требуется проведение ОПОТ?

Так, ежегодно, до 1 октября года, предшествующего планируемому периоду, уполномоченные органы подготавливают проект плана, включающий сферы общественных отношений и перечень НПА, размещают его на официальном сайте в целях его публичного обсуждения, информируют об этом Минэкономразвития России и извещают субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности, к которым применяются обязательные требования (далее — предпринимательское сообщество), органы и организации, целью деятельности которых являются защита и представление интересов субъектов

деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность» (зарегистрирован Минюстом России 28 августа 2020 г., регистрационный № 59557) и от 5 августа 2020 г. № 885/390 «О практической подготовке обучающихся» (зарегистрирован Минюстом России 11 сентября 2020 г., регистрационный № 59778).

предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства, и заинтересованные ФОИВы.

Допустим, что НПА, включенный в проект плана, не затрагивает компетенцию каких-либо еще ФОИВов, то остается надеяться, что предпринимательское сообщество проведет комплексную оценку проекта плана на предмет включения в него соответствующих НПА, однако, по нашему мнению, это маловероятно. Могут быть даны предложения, но, скорее всего, это будут единичные случаи и по конкретным представляющим интерес для предпринимательского сообщества направлениям.

Информирование Минэкономразвития России, установленное Правилами № 2454, не предусматривает обязанности Минэкономразвития России проводить оценку проекта плана.

Предположим уполномоченный орган не включил по каким-либо причинам какой-либо ведомственный НПА в проект плана, а в рамках публичного обсуждения предложений и замечаний к проекту плана не поступило, кто в таком случае несет ответственность и несет ли?! Возможно, на такой случай Правила № 2454 предусматривают возможность уполномоченному органу направить заместителю Председателя Правительства Российской Федерации (в соответствии с распределением обязанностей) проект дополнения плана отдельными сферами общественных отношений или нормативными правовыми актами с мотивированным обоснованием в целях его утверждения.

Заметим, что это право уполномоченного органа.

Приведем еще один более конкретный пример.

Например, 1 сентября 2029 г. истекает срок действия постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2023 г. № 1678[346], содержащего обязательные требования в сфере образования, в том числе в сфере высшего образования.

---

[346] См.: постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2023 г. № 1678 «Об утверждении Правил применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» // СЗ РФ. 2023. № 42. Ст. 7514.

Возникают закономерные вопросы. Какой ФОИВ (Минпросвещения России или Минобрнауки России) должен включить его в проект плана на 2028 год? Если включи оба, то кто будет головным? Должен ли включить его в проект плана и указать себя головным тот ФОИВ, который был разработчиком данного НПА? А, может быть, что никто из них не включит, понадеявшись на другого.

Правила № 2454 не отвечают на данные вопросы. Учитывая, что утверждение проекта плана относится к компетенции Правительства Российской Федерации, можно предположить, что указанные вопросы будут решены на уровне Аппарата Правительства Российской Федерации.

Однако, на наш взгляд, это не отвечает принципам определенности и системности. Отсутствие всех необходимых административных действий при подготовке проекта плана ведет к необоснованному усмотрению и, соответственно, размытости ответственности, что, в свою очередь, может привести к различного рода последствиям, в частности, недостижению целей ОПОТ. Оценку проекта плана следует проводить, и ее могли бы на себя взять, например, Минэкономразвития России или Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, для чего потребуется внести соответствующие изменения в Правила № 2454.

2) Минобрнауки России включены совместные приказы Минобрнауки России и Минпросвещения России, о которых мы писали выше, а также приказы Министерства образования и науки Российской Федерации[347], касающиеся порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ординатуры,

[347] См.: приказы Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 июня 2015 г. № 636 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры» (зарегистрирован Минюстом России 22 июля 2015 г., регистрационный № 38132) и от 18 марта 2016 г. № 227 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки» (зарегистрирован Минюстом России 11 апреля 2016 г., регистрационный № 41754).

программам ассистентуры-стажировки» и порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры.

Исходя из целей настоящего исследования, остановимся более подробно на проекте доклада о достижении целей введения обязательных требованиях в сфере общественных отношений, возникающих в сфере образования (далее – проект доклада), подготовленном Минпросвещения России в рамках ОПОТ на 2024 год и размещенном на официальном сайте regulation.gov.ru (ID: 06/25/10-23/0014295).

Анализ проекта доклада позволяет сделать вывод о том, что он подготовлен в соответствии с формой доклада и требованиями к его содержанию, установленными Минэкономразвития России[348].

Заметим, что сведения о результатах оценки достижения целей введения обязательных требований для каждого содержащегося в проекте доклада НПА содержат, в том числе, информацию о соблюдении принципов установления и ОПОТ и, как пишет Л.Н. Сморчкова, которых всего пять, и их перечень является исчерпывающим[349]. Это законность, обоснованность обязательных требований, правовая определенность и системность, открытость и предсказуемость, а также исполнимость обязательных требований[350], соблюдение которых необходимо обеспечить на этапе подготовки проекта НПА, содержащего обязательные требования в сфере общего образования[351].

Согласно принципу обоснованности, необходимыми условиями установления обязательных требований являются: наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, и возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты

---

[348] См.: приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2021 г. № 237 «Об утверждении формы доклада о достижении целей введения обязательных требований и требований к его содержанию» (зарегистрирован Минюстом России 27 мая 2021 г., регистрационный № 63649).
[349] См.: *Сморчкова Л.Н.* Там же.
[350] См.: ст.4 Закона об обязательных требованиях.
[351] См.: *Полежаев Д.А.* Особенности подготовки федеральных нормативных правовых актов управления, содержащих обязательные требования. С. 30.

охраняемых законом ценностей.

Как следует из проекта доклада, в рассматриваемой сфере регулирования существуют следующие риски причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: риски нарушения или незаконного ограничения права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, незаконного отказа в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации, нарушения требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса, допуска к занятию педагогической деятельностью в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным и (или) дополнительным общеобразовательным программам, лиц, не имеющих достаточной профессиональной подготовки для реализации образовательных программ, а также лиц, имеющих ограничения к занятию такой деятельностью, нарушения требований к заполнению, учету и выдаче аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов.

Например, в проекте доклада приводится обоснование с указанием статистических и иных данных, включая сведения об объеме предотвращенного вреда, которое подтверждает существование рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в случае несоблюдения обязательных требований.

Как мы представляем, такое обоснование должно основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба).

В свою очередь, информацией об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба) обладают Рособрнадзор и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которым передано вышеуказанное полномочие по осуществлению контроля в сфере образования. Следовательно, чтобы провести оценку достижения целей введения обязательных требований и подготовить проект доклада, Минпросвещения России нужна информация, которая находится в распоряжении указанных органов. В рамках ОПОТ такой запрос позволяет сделать абз. второй п.15 Правил № 2454, предусматривающий

подготовку доклада уполномоченным органом совместно с ФОИВом, осуществляющим государственный контроль в соответствующей сфере. Остается надеяться на ответственный и добросовестный подход к этому вопросу Рособрнадзора.

Результаты действия оцениваемых обязательных требований в сфере общего образования приведены в таблице № 3.

Таблица № 3

	за 2020 год (в %)	за 2021 год (в %)	за 2022 год (в %)	за 2023 год (в %)
Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет	91,65	96,13	98,09	99,5
доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 лет до 7 лет[352]	99,17	99,58	99,66	99,86
доля детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью в общей численности детей, посещающих организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования[353]	8,5	8,8	8,9	9,5
доступность основного общего и среднего общего образования с учетом двухсменного режима в образовательных организациях	100			

В соответствии с разделом 2.9 формы федерального статистического наблюдения № ОО-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования» на начало 2023/24 учебного года всего (кроме классов для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья) в 1-ю смену обучаются 14 799 151 чел. (84,63%), во 2-ую смену обучаются 2 687 237 чел. (15,37%).

По программам начального общего образования (1-4 классы) в 1-ю смену

[352] По данным ФГИС ДДО на 1 января года, следующего за отчетным.
[353] По официальным данным Росстата отчетов по форме № 85-К.

обучаются 5 987 583 чел. (80,43%), во 2-ую смену обучаются 1 456 513 чел. (19,57%).

По программам основного общего образования (5-9 классы) в 1-ю смену обучаются 7 520 385 чел. (85,96%), во 2-ую смену обучаются 1 227 887 чел. (14,04%).

По программам среднего общего образования (10-11(12) классы) в 1-ю смену обучаются 1 291 183 чел. (99,78%), во 2-ую смену обучаются 2 837 чел. (0,22%).

Обучение в 3-ю смену не осуществляется.

Представляется важным, что Правила № 2454 позволяют проводить оценку достижения целей введения не только самостоятельных обязательных требований, но и групп обязательных требований.

Соответственно, оценка достижения целей введения группы обязательных требований (если имеется такая группа обязательных требований) — это не только упрощение для уполномоченного органа, выражающееся в проведении такой оценки без рассмотрения каждого входящего в группу обязательного требования в отдельности, но и, в первую очередь, необходимость, предусмотренная законодательством Российской Федерации и продиктованная конкретными общественными отношениями, для защиты прав и иных законных ценностей субъектов которых установлена такая группа обязательных требований.

Как мы можем заметить, в проекте доклада также предусматривается группирование обязательных требований.

Как следует из проекта доклада, проблем соблюдения обязательных требований, в том числе влияющих на возможность их соблюдения с наименьшими возможными затратами времени, материальных, финансовых и (или) иных ресурсов субъекта регулирования, при подготовке проекта доклада не выявлено.

В связи с изложенным, предложения в части способов снижения издержек субъектов регулирования на соблюдение обязательных требований, оптимизации процессов и процедур, регулируемых обязательными требованиями, а также предложения, касающиеся сокращения нормативно установленных и фактических

сроков осуществления процессов и процедур, регулируемых обязательными требованиями, отсутствуют.

Приведенные результаты (в частности, представленные в пункте 10.3.4 проекта доклада) не являются основанием для комплексного пересмотра системы обязательных требований или внесения изменений в существующее регулирование.

В ходе проведения ОПОТ проблем их соблюдения (применения) не выявлено.

Вопросы логичности, ясности и однозначности понимания обязательных требований в целом не выявлены.

По результатам анализа правоприменительной и судебной практики, а также результатов рассмотрения обращений граждан, поступивших в адрес Минпросвещения России за 2020-2024 гг. установлены единичные случаи проблем с уяснением содержания обеих групп оцениваемых обязательных требований (пункты 9.1, 10.1.1, 10.1.3 проекта доклада).

Так, по результатам рассмотрения обращений граждан, поступивших в адрес Минпросвещения России за период 2020 – 2024 гг., было рассмотрено 1 обращение гражданина по вопросам, касающимся предполагаемого (по мнению заявителя) несоответствия требованиям законодательства пункта 3 Порядка допуска лиц, обучающихся по образовательным программам высшего образования, к занятию педагогической деятельностью по общеобразовательным программам, утвержденного приказом Минпросвещения России от 19 сентября 2020 г. № 508 (ПГ-МП-58998 от 4 декабря 2020 г.).

Обращение содержало 3 вопроса следующего характера:

1) имеются ли противоречия между пунктом 3 Порядка и положениями статьи 65 Трудового кодекса Российской Федерации в части предоставления обучающимися дополнительных документов (характеристика и справка из образовательной организации) работодателю;

2) считается ли нарушением трудового законодательства непредставление обучающимися указанных дополнительных документов;

3) подлежит ли пункт 3 Порядка применению в части обязательного представления работодателю указанных дополнительных документов.

Письмом от 9 декабря 2020 г. № 08-ПГ-МП-58998 Минпросвещения России в адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации были направлены соответствующие разъяснения об отсутствии предполагаемого заявителем несоответствия требованиям законодательства пункта 3 Порядка.

В результате анализа информации, содержащейся на официальных порталах Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного суда Российской Федерации, а также в государственной автоматизированной системе «ГАС «Правосудие» судебной практики по спорам, связанным с различным толкованием оцениваемых обязательных требований, не установлено.

В результате анализа обобщенной правоприменительной практики контрольных (надзорных) органов в сфере образования соответствующих субъектов Российской Федерации, размещенной в едином реестре видов контроля, правоприменительной практики, связанной с различным толкованием оцениваемых обязательных требований, не установлено.

В части актуальности и исполнимости обязательных требований: оцениваемые обязательные требования являются актуальными для регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, и фактически исполнимыми (по результатам анализа сведений, представленных в пунктах 10.1.2, 10.1.5 проекта доклада).

В части противоречивости обязательных требований, в том числе невозможности исполнения одних обязательных требований при исполнении других, а также вопросы дублирования обязательных требований: Анализ, представленный в таблицах №№ 8 - 9 проекта доклада, свидетельствует о согласованности обязательных требований с целями и принципами регулирования соответствующей сферы общего образования, с целями и положениями государственных программ и национальных проектов Российской Федерации. Также упомянутый анализ (в том числе анализ правоприменительной и судебной практики) свидетельствует об отсутствии иных требований,

дублирующих и противоречащих оцениваемым обязательным требованиям.

При проведении ОПОТ системных проблем оцениваемых обязательных требований не выявлено, при этом были выявлены следующие единичные проблемы.

Единичные проблемы:

по результатам анализа правоприменительной и судебной практики, а также результатов рассмотрения обращений граждан, поступивших в адрес Минпросвещения России за 2020-2024 гг. установлен единичный случай проблемы с уяснением содержания обеих групп оцениваемых обязательных требований, связанной с недостаточным уровнем правовой грамотности субъекта регулирования.

По информации, поступившей от Общероссийского народного фронта, по обращениям, поступившим на «Прямую линию» с Президентом Российской Федерации о доступности дошкольного, начального, основного и среднего общего образования:

жалобы (проблемы) с записью при приеме на обучение по образовательным программам дошкольного образования – 587 обращений;

жалобы (проблемы) с записью при приеме на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования – 316 обращений.

По результатам проведения ОПОТ Минпросвещения России принято решение о целесообразности дальнейшего применения обязательного требования (группы обязательных требований) без внесения изменений в НПА Минпросвещения России.

По нашей оценке, представленные результаты свидетельствуют о том, что цели введения оцениваемых обязательных требований в полной мере достигнуты.

Однако вынуждены заметить, что по состоянию на 1 сентября 2026 г. на официальном сайте regulation.gov.ru отсутствует опубликованный Минпросвещения России доклад о достижении целей введения обязательных требований в сфере общественных отношений «Общественные отношения,

возникающие в сфере образования» за 2024 год.

При этом, например, в ОПОТ на 2024 год включены:

Порядок № 458, срок действия которого истекал 1 марта 2026 года. Приказом Минпросвещения России от 14 января 2026 г. № 7[354] срок действия Порядка № 458 продлен до 1 марта 2032 г.;

Порядок № 236, срок действия которого истекал 28 июня 2026 года. Приказом Минпросвещения России от 17 июня 2026 г. № 424[355] срок действия Порядка № 236 продлен до 1 марта 2032 г.;

Порядок № 546, срок действия которого должен был истечь 1 января 2026 года. Приказом Минпросвещения России от 29 мая 2026 г. № 378[356] срок действия Порядка № 546 продлен до 1 сентября 2032 г.;

Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования, утв. приказом Минпросвещения России от 31 июля 2020 г. № 373 (далее — Порядок № 373), срок действия которого должен был истечь 1 сентября 2026 года. Приказом Минпросвещения России от 1 июня 2026 г. № 384[357] срок действия Порядка № 373 продлен до 1 сентября 2032 года.

При условии, что продление срока действия вышеуказанных НПА возможно

---

[354] См.: приказ Минпросвещения России от 14 января 2026 г. № 7 «О внесении изменения в пункт 3 приказа Министерства просвещения Российской Федерации от 2 сентября 2020 г. № 458 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 11 февраля 2026 г., регистрационный № 85295).

[355] См.: приказ Минпросвещения России от 17 июня 2026 г. № 424 «О внесении изменения в пункт 3 приказа Министерства просвещения Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 236 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования» (зарегистрирован Минюстом России 18 июня 2026 г., регистрационный № 87079).

[356] См.: приказ Минпросвещения России от 29 мая 2026 г. № 378 «О внесении изменения в пункт 3 приказа Министерства просвещения Российской Федерации от 5 октября 2020 г. № 546 «Об утверждении Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов» (зарегистрирован Минюстом России 30 июня 2026 г., регистрационный № 87316).

[357] См.: приказ Минпросвещения России от 1 июня 2026 г. № 384 «О внесении изменения в пункт 3 приказа Министерства просвещения Российской Федерации от 31 июля 2020 г. № 373 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования» (зарегистрирован Минюстом России 1 июля 2026 г., регистрационный № 87340).

было только после получения заключения Минэкономразвития России, предусмотренного Правилами № 2454, а доклад не опубликован, это может говорить нам о том, что на проект доклада в части вышеуказанных НПА были получены заключения Минэкономразвития России.

Данная практика показывает нам, как в административном порядке могут быть нивелированы положения Правил № 2454 в части размещения на официальном сайте regulation.gov.ru доклада и заключения Минэкономразвития России.

Указанное красноречиво подтверждает наши ранее указанные сомнения относительно отсутствия в Правилах № 2454 предельного срока проведения ОПОТ и, соответственно, предложение о необходимости его введения.

В план проведения ОПОТ на 2025 год[358] (п.2) включена сфера общественных отношений «Оказание платных образовательных услуг между образовательными организациями и иными лицами». Ответственными определены Минобрнауки России, Рособрнадзор и Минпросвещения России.

В план проведения ОПОТ на 2026 год[359] (п.6) включена сфера общественных отношений «Общественные отношения в сфере образования», ответственным определено Минпросвещения России.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте regulation.gov.ru[360], в рамках ОПОТ на 2025 год подготовлен и опубликован проект доклада по постановлению Правительства Российской Федерации, касающемуся платных образовательных услуг[361], а проведение ОПОТ на 2026 год планируется

---

[358] См.: официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/b9f0d51bab65c9561d8b56a7288d4cf3/plan_provedeniya_ocenki_primeneniya_obyazatelnyh_trebovaniy_soderzhashchihsya_v_normativnyh_pravovyh_aktah_na_2025_god.pdf (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

[359] См.: официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/058d9d045d31554b18a81282983ee4be/plan_provedeniya_ocenki_primeneniya_obyazatelnyh_trebovaniy_soderzhashchihsya_v_normativnyh_pravovyh_aktah_na_2026_god.pdf (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

[360] См.: официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: https://regulation.gov.ru/projects/150288 и URL: https://regulation.gov.ru/projects/150288 (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

[361] См.: постановление Правительства Российской Федерации от15 сентября2020 г. №1441 »Об

в отношении 4 НПА, одним из которых является НПА, напрямую касающийся сферы общего образования[362].

Согласно проведенному нами анализу, на 2027 год отсутствуют НПА ФОИВов, содержащих обязательные требования, касающиеся сферы общего образования, и подпадающих под оценку применения обязательных требований, в свою очередь, на 2028 год приходится 6 НПА ФОИВов, содержащих обязательные требования, касающиеся сферы общего образования, и подпадающих под оценку применения обязательных требований, информация о которых приведена в приложении № 4 к настоящей диссертации.

Значение процедуры ОПОТ в сфере общего образования не вызывает сомнений. Как представляется, оно обусловлено не только целями ОПОТ, о которых мы говорили выше, но и является отражением достижения целей правового регулирования отношений в сфере общего образования. Процедура ОПОТ в сфере общего образования позволяет скорректировать, упорядочить и сделать более эффективной деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования.

Устранение вышеуказанных выявленных недостатков будет способствовать совершенствованию процедуры ОПОТ.

утверждении Правил оказания платных образовательных услуг «// СЗ РФ. 2020. №39 . Ст. 6035.

[362] См.: приказы Минпросвещения России от 22 марта 2021 г. № 115 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 20 апреля 2021 г., регистрационный № 63180), от 6 августа 2021 г. № 533 «Об утверждении Порядка перевода обучающихся в другую образовательную организацию, реализующую образовательную программу среднего профессионального образования» (зарегистрирован Минюстом России 3 сентября 2021 г., регистрационный № 64877), от 26 августа 2021 г. № 605 «Об утверждении Порядка и условий осуществления перевода обучающихся в случае приостановления действия лицензии в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию программам среднего профессионального образования» (зарегистрирован Минюстом России 3 сентября 2021 г., регистрационный № 64878), от 14 октября 2022 г. № 906 «Об утверждении Порядка заполнения, учета и выдачи дипломов о среднем профессиональном образовании и их дубликатов» (зарегистрирован Минюстом России 24 ноября 2022 г., регистрационный № 71119).

Процедура ОПОТ является одновременно итогом и началом, своего рода, срезом действия системы обязательных требований в сфере общего образования и катализатором актуализации такой системы. Тем самым данная процедура возвращает нас к началу - к принципам установления обязательных требований, совершенствование которых ведет к совершенствованию самих обязательных требований.

Прежде чем перейти к рассмотрению указанных принципов отметим, что отмеченные в настоящем диссертационном исследовании предложения по нивелированию выявленных нами недостатков в нормативном и организационно-правовом регулировании обязательных требований в сфере общего образования, направлены на повышение действенности и эффективности как правового регулирования, так и обязательных требований в рассматриваемой сфере.

Вернемся к вышеуказанным принципам, Так, чтобы установить какие-либо запреты, обязанности, ограничения и условия федеральный законодатель или органы, уполномоченные принимать НПА, содержащие обязательные требования в сфере общего образования, должны понимать, какую ценность они защищают.

По нашему убеждению, принцип законности касательно введения и оценки применения обязательных требований в сфере общего образования, в первую очередь, видится в том, что ни одно такое обязательное требование не может быть законным, если оно не основано на нормах закона и не соответствует порядку установления и оценки применения обязательных требований, установленному Законом об обязательных требованиях[363]. В таком случае, обязательные требования в сфере общего образования должны иметь законодательную опору, что обеспечивает их легитимность и общепринятость.

Законом об обязательных требованиях также предусматривается необходимость оценить достаточность введения требования для защиты вышеуказанных ценностей, а также наличие альтернативных мер по

[363] См.: ч.5 ст.2 Закона об обязательных требованиях.

предупреждению нанесения вреда указанным ценностям[364]. Причем, что понимается под альтернативными мерами по предупреждению нанесения вреда охраняемым законом ценностям, а также о влиянии (о необходимости учета) результатов оценки наличия указанных альтернативных мер на возможность установления обязательных требований в ст.6 Закона об обязательных требованиях, посвященной рассматриваемому принципу, не говорится ни слова. Следовательно, процедура, направленная на выявление альтернативных обязательным требованиям в сфере общего образования мер, введена ради самой процедуры, что поддержано быть не может.

В нашем понимании все обязательные требования в сфере общего образования должны быть обоснованы рациональными и объективными причинами. Это подразумевает, что установление таких требований не должно основываться на случайности, произволе или субъективном мнении лица, ответственного за их разработку (усмотрении)[365]. Вместо этого, обязательные требования должны иметь надлежащую научно-теоретическую или экспертную основу, что обеспечивает их обоснованность и эффективность в выполнении отведенных им задач.

Итак, установление обязательных требований в сфере общего образования предполагается лишь при наличии риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и с одновременной оценкой возможности и достаточности их установления в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

Для наглядности приведем пример из сферы образования.

Законом об образовании провозглашаются обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование и предусматривается, что за нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод

---

[364] См.: чч.1 и 4 ст.6 Закона об обязательных требованиях.

[365] Даже в случае, если указанное лицо обладает доверием со стороны своего руководства. О связи между доверием и усмотрением см.: *Зайцев Д.И.* Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 272–284. DOI: URL: https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-272-284.

обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с КоАП РФ[366] — таким образом, указанными федеральными законами:

такая ценность, как право на образование, взята под защиту;

отмечена возможность нарушения или незаконного ограничения права на образование, а, значит, имеется риск причинения вреда (ущерба) указанной ценности.

Соответственно, есть право на образование и иные права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, защиту которых необходимо обеспечить посредством установления обязательных требований.

Заметим, что в соответствии с чч.1 и 3 ст.2 Закона об обязательных требованиях обязательные требования могут быть установлены в том числе федеральными законами, НПА Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти.

В этой связи, например, ст.55 Закона об образовании предусмотрены общие требования к приему на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, и, в частности, предусмотрено правовое основание для установления Минпросвещения России порядка приема на обучение по основным общеобразовательным программам — указанное правовое основание, по нашему мнению, ничто иное, как одно из правовых возможностей установления соответствующих обязательных требований в качестве мер защиты права на образование.

В свою очередь, Минпросвещения России утвержден Порядок № 458.

Согласно п.14 Порядка № 458 прием в общеобразовательную организацию осуществляется в течение всего учебного года при наличии свободных мест —

[366] См.: Официальный интернет-портал правовой информации URL: http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102074277&ysclid=lx6fdp9j42150250218.

данная обязанность является для организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (далее — общеобразовательная организация), обязательным требованием, так как посредством нее, например, обеспечивается защита права на образование от отказа в приеме в организацию на обучение при наличии свободных мест.

К слову, отнесение п.14 Порядка № 458 к обязательному требованию подтверждается перечнем НПА, содержащих обязательные требования в сфере общего образования, проверяемые в рамках контроля.

Итак, обязательное требование об осуществлении приема в общеобразовательную организацию в течение всего учебного года при наличии свободных мест установлено уполномоченным органом в соответствии с предусмотренным ст.55 Закона об образовании правовым основанием в целях защиты права граждан на образование.

Однако может ли быть указанное требование достаточным в качестве меры защиты права на образование? По нашей точке зрения, данное требование является самодостаточным для защиты права на образование, но только в пределах тех условий (случаев), которые заложены в этом требовании. Это говорит о том, что могут быть разные случаи незаконного отказа в приеме на обучение, обеспечение защиты от которых должны быть предусмотрены соответствующими обязательными требованиями. В свою очередь, последнее указывает на возможность отнесения обязательных требований к определенным группам в зависимости от общественных отношений, возникающих будь то при приеме на обучение, будь то при организации и осуществлении образовательной деятельности и в других случаях.

Говоря о риске причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, нельзя не сказать о том, что на основании ч.3 ст.6 Закона об обязательных требованиях оценка наличия такого риска, проводимая ФОИВами при разработке проекта нормативного правового акта, устанавливающего обязательные

требования, должна основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба) и (или) иной информации применительно к отношениям, при регулировании которых предполагается установление обязательных требований.

В свою очередь, информацией об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба) обладают Рособрнадзор и органы государственной власти субъектов России, которым передано вышеуказанное полномочие по осуществлению контроля в сфере образования. Следовательно, чтобы располагать данной информацией, Минпросвещения России нужно регулярно ее запрашивать у указанных органов. Да, в принципе, такое возможно, но запрос не порождает обязанность органов контроля предоставить запрашиваемую информацию. Помимо этого, с большой долей вероятности, могут возникнуть вопросы, связанные с периодичностью предоставления информации, ее объема, и в конечном итоге, кто будет нести за нее ответственность. В этой связи без соответствующей закрепленной нормы о порядке и сроках сбора такой информации и ее предоставлении — проведение Минпросвещения России оценки риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, в части анализа объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба), представляется сомнительным, а значит, не ведущим всегда к надлежащему, полному выполнению условия, предусмотренного ч.3 ст.6 Закона об обязательных требованиях.

На наш взгляд, вышеуказанные условия к обоснованности обязательных требований в сфере общего образования[367] больше характерны для определения соразмерности вводимых обязательных требований и целей их введения. К слову, о том, что используемые государством правовые средства и преследуемая цель должны предполагать разумную соразмерность, неоднократно в своих постановлениях указывал Конституционный Суд Российской Федерации[368].

---

[367] См.: чч.1 и 4 ст.6 Закона об обязательных требованиях.

[368] См.: постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2011 г.

Вместе с тем фактически сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации принцип соразмерности в Законе об обязательных требованиях не нашел отражения. Данный принцип представляется важным для установления обязательных требований в сфере общего образования в НПА. Согласно данному принципу, степень жесткости и ограничений, налагаемых указанными обязательными требованиями, должна быть соразмерной (пропорциональной) к обеспечению целей и задач, которые преследует данное требование. Это означает, что обязательные требования в сфере общего образования должны не только быть необходимыми для достижения указанных целей, но и должны быть сбалансированными и соразмерными вреду (ущербу), который может быть причинен охраняемым законом ценностям.

Как следует из очередного принципа — принципа правовой определенности, содержание требований в сфере общего образования должно быть ясным, логичным и понятным всем заинтересованным лицам, их применение не должно приводить к противоречиям, а также, как указывалось выше, содержание указанных требований должно отвечать принципам законодательного регулирования сферы общего образования и правовой системы в целом.

В призме данного принципа, по сей день, является актуальным изречение Петра I: «Надлежит законы и указы писать явно, чтоб их не перетолковать»[369], а, соответственно, обязательные требования должны быть однозначными и недвусмысленными.

Важной относительно определенности правового регулирования представляется позиция Конституционного Суда Российской Федерации[370], согласно которой можно констатировать, что правовая определенность содержания требования:

№ 5-П, от 9 июля 2012 г. № 17-П, от 17 января 2013 г. № 1-П, от 15 февраля 2016 г. № 3-П, от 22 июня 2017 г. № 16-П и от 7 ноября 2017 г. № 26-П.

[369] О подходах Петра I к государственному управлению см.: *Старостин С.А.* Административные реформы в период Российской Империи // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 39-43.

[370] См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 16-П.

обязывает уполномоченных органов формулировать такие требования с достаточной степенью точности, позволяющей сообразовывать с ними свое запрещенное и дозволенное поведение;

не исключает использование оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного требования или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений.

То, что содержание обязательного требования в сфере общего образования следует соотносить с целями и принципами законодательного регулирования сферы общего образования, в которой как раз и планируется ввести обязательное требование, представляется правильным хотя бы потому, что такие цели и принципы должны быть выражены в соответствующем законе — Законе об образовании[371]), а, значит, уполномоченным органам останется к ним обратиться. А вот возможность уполномоченных на введение обязательных требований в сфере общего образования органов, к числу которых в том числе относятся различные ФОИВы, согласовать содержание обязательного требования с целями и принципами правовой системы в целом представляется крайне сомнительным. Основная проблема видится в том, что определение термина «правовая система» в законодательстве Российской Федерации не установлено, а в доктрине данному термину даются различные определения, в том числе в структуру правовой системы включают как весь правовой массив нормативных правовых актов, так и правосознание, правовую культуру и др. элементы[372].

Отсюда вопрос: как при таком широком подходе и неопределенности можно

---

[371] См.: ст.3 и ч.2 ст.4 Закона об образовании, определяющие цели и основные принципы правового регулирования в сфере образования.

[372] См.: напр., *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК «Велби», 2008. - 576 с. *Тихомиров Ю.А.* Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право. - 1999. - № 8. - С. 5-12. *Он же.* Публичное право: учебник. 496 с.

выполнить требование о согласовании содержания обязательного требования с целями и принципами правовой системы в целом? Конечно, выполнять это требование надо, а значит, в целом его надлежащее исполнение будет зависеть от усмотрения уполномоченных на введение обязательных требований органов, которое имеет свои риски.

Трудно себе представить, что обязанность по соотнесению обязательного требования с целями и принципами правовой системы в целом введена не из благих побуждений, но спрашивается, почему бы не определить в Законе об обязательных требованиях конкретный и необходимый перечень принципов правовой системы в целом? Для чего, при столь очевидной неопределенности, возлагать дополнительное бремя на уполномоченные органы по введению обязательных требований, можно только догадываться.

Представляется целесообразным заметить в целом схожесть принципов (условий) установления обязательных требований в Российской Федерации и Республике Казахстан. Однако в Республике Казахстан одним из принципов-условий формирования требований является - условие равенства регулирования предпринимательской деятельности, фактически предусматривающее запрет на установление более выгодных правовых условий для отдельных субъектов рынка, если иное не установлено законами Республики Казахстан[373]. По сути, аналогичного характера запрет на принятие нормативных актов и (или) осуществление действий (бездействий), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, также зафиксирован в законодательстве Российской Федерации о защите конкуренции[374].

Подытожим, целью принципов введения и оценки применения обязательных требований являются обеспечение безопасности, защиты прав и свобод и других ценностей, а также экономическое развитие нашей страны.

Соответственно соблюдение принципов должно обеспечивать законность,

---

[373] См.: ст.81-1 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан.

[374] См.: ч.1 ст.15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

понятность и применимость обязательных требований в сфере общего образования для всех заинтересованных сторон, адекватность таких требований реальным потребностям общества, а также снижать наличие ненужных, избыточных или противоречивых обязательных требований[375].

Резюмируя материалы параграфа, необходимо ещё раз обратить внимание на то обстоятельство, что процедура ОПОТ в сфере общего образования свидетельствует, что нередки случаи, когда по разным причинам оценка того или иного акта, содержащего такие требования, еще не проведена, а срок его действия подходит к концу. Между тем, согласно процедурным правилам, продление срока действия актов, подлежащих оценке, возможно только после ее проведения, что обусловливает организационно-правовое противоречие. Для его устранения в Правилах оценки применения обязательных требований необходимо предусмотреть предельный срок и упрощенный порядок подготовки доклада о достижении целей введения обязательных требований, который применяется при наступлении предельного срока.

[375] См.: *Полежаев Д.А.* О принципах введения обязательных требований и их оценки применения // Административное право и процесс. 2024. № 5. С. 57-60.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В последнее десятилетие в Российской Федерации наблюдаются коренные изменения, оказавшие влияние на правовое регулирование государственного управления в сфере общего образования и его развитие:

изменилась структура федеральных органов исполнительной власти в сфере образования, в частности, в результате преобразования Министерства образования и науки Российской Федерации создано Министерство просвещения Российской Федерации, к ведению которого отнесена сфера общего образования;

в рамках поправок в Конституцию Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесены вопросы установления единых правовых основ системы воспитания и образования, а к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации - общие вопросы воспитания, образования. Провозглашено, что дети являются главным приоритетом государственной политики Российской Федерации;

в целях социально-экономического развития Российской Федерации в рамках проведения реформирования системы государственного управления страны, а именно, реформы «регуляторная гильотина», принят Закон об обязательных требованиях, определивший организационно-правовые основы установления обязательных требований.

Такие преобразования обусловили формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы нормативного регулирования в сфере общего образования, где основная роль отведена обязательным требованиям.

Следуя логическому и системному подходам достижения цели и разрешения задач, заявленных нами, в первую очередь, определены понятие и признаки обязательных требований в сфере общего образования.

Учитывая, что обязательные требования в сфере общего образования носят ярко выраженный административно-правовой характер их следует понимать как первичные императивные средства административно-правового регулирования,

которые содержатся в НПА Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в сфере дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, и в международных договорах, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках контрольно-надзорных и лицензионно-разрешительных процедур в сфере образования, а также при привлечении виновных лиц к административной ответственности. Данное определение является отражением превалирующих теоретических взглядов ученых-юристов и действующего правового регулирования в сфере обязательных требований и в сфере общего образования.

Раскрыв понятие и признаки обязательных требований в сфере общего образования, напрашивается вопрос, какое место они занимают в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования?

В этих целях в диссертации определено место обязательных требований в правовом регулировании государственного управления в сфере общего образования. Для этого, в том числе были проанализированы доктринальные подходы отечественных ученых в области административного права, конституционного права, теории государства и права к правовому регулированию и государственному управлению в целом и в сфере общего образования в частности.

Установлено, что обязательные требования в сфере общего образования являются одними из важнейших элементов правового регулирования государственного управления в данной сфере, а как регулятор общественных отношений они характеризуются также в качестве важнейших правовых форм государственного управления – нормотворчества и правоприменения, имеющих свои особенности. По результатам проведенного анализа установлено, что в целом многогранность сферы общего образования, соответствующая архитектоника системы обязательных требований в этой сфере, в значительной степени неидентичность друг другу различных подсистем указанной системы обязательных требований обусловливают то обстоятельство, что сфере общего образования в отличие от многих других, в том числе децентрализованных, областей

государственного управления присущи особенности нормативного регулирования обязательных требований. Необходимо одновременно устанавливать в сфере общего образования не только актами Минпросвещения России, на которое возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, но и, что, как правило, не свойственно другим отраслям, актами непрофильных федеральных министерств (например, МИДа России), актами Рособрнадзора, осуществляющегоей контрольно-надзорные и лицензионно-разрешительные функции в данной сфере, актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также в определённой мере международными договорами Российской Федерации, действующими в стране и не требующими для их применения издания внутригосударственных актов.

Выявлено, что на международном уровне отсутствуют порядки установления обязательных требований в сфере образования. На региональном же уровне принятые порядки установления обязательных требований фактически ограничивают установление таких обязательных требований самих регионов Российской Федерации в сфере общего образования. На международном уровне это обусловлено отсутствием подобной необходимости как таковой ввиду особой юридической силы международных договоров Российской Федерации, а на региональном уровне – фактическим отсутствием в настоящее время регионального государственного контроля и надзора в сфере образования. Если в части международных договоров Российской Федерации с этим можно согласиться, то с целью должной реализации необходимого регионального контроля и надзора в сфере образования следует определить порядок процедуры установления соответствующих обязательных требований. В свою очередь, на федеральном уровне обязательным требованиям в сфере общего образования присущи особенности их установления, которые обусловливаются разграничением между федеральными органами государственной власти полномочий по введению таких требований и процедурными исключениями, предусмотренными Законом об обязательных требованиях, иными федеральными законами.

Значительный круг нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования в сфере общего образования, в том числе актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и законодательное закрепление при этом только федеральных полномочий по оценке соблюдения указанных требований обусловливают существенный недостаток в правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в данной сфере. Поскольку Рособрнадзор, осуществляющий контрольно-надзорные функции в этой сфере, не в состоянии лишь своими силами проводить проверку всего объёма федеральных обязательных требований и соответствующие федеральные полномочия переданы на уровень субъектов Российской Федерации, последние не имеют никакой реальной возможности (да и законных оснований) реализовывать полномочия по контролю и надзору за выполнением обязательных требований в сфере общего образования, установленных региональными нормативными правовыми актами. Это не позволяет выявлять имеющиеся случаи нарушения законности, обусловливает снижение эффективности государственного управления в данной сфере. Полномочия по осуществлению государственного контроля и надзора за образовательной деятельностью, посредством которых производится оценка соблюдения обязательных требований в сфере общего образования, должны стать не только федеральными, но и субъектов Российской Федерации и реализовываться как уполномоченной на то федеральной службой, так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такое положение, которое отличается от многих других областей государственного управления, определяет особенности правоприменительной контрольно-надзорной деятельности в сфере общего образования и обусловливает необходимость введения института регионального контроля и надзора в этой сфере.

Доказано, что обязательные требования в сфере общего образования представляют собой не разрозненную совокупность соответствующих директив, а входят в единую сложную системную конструкцию. Во-первых, обязательные требования в сфере общего образования сами по себе являются самостоятельной системой, обеспечивающей достижение целей государственной политики

и правового регулирования отношений, складывающихся в этой сфере. Во-вторых, обязательные требования в сфере общего образования в то же время являются подсистемой более сложной системы обязательных требований в сфере образования, внося весомый вклад в консолидацию процесса, направленного на достижение целей государственной политики и правового регулирования отношений во всей глобальной сфере образования. В-третьих, система обязательных требований в сфере общего образования объединяет меньшие по объёму подсистемы обязательных требований в данной сфере, каждая из которых характеризуется специфическими чертами, свойственными как разным уровням общего образования, так и отдельным регионам Российской Федерации. В-четвёртых, система обязательных требований в сфере общего образования включает особую подсистему, соединяющую данную российскую систему с системами обязательных требований других государств и служащую посредническим звеном между ними, отражая международные конвергенционные процессы в этой сфере.

Фактором, подтверждающим вхождение названных подсистем в единую систему обязательных требований в сфере общего образования, является наличие между каждыми из них системных связей, обусловленных существованием во всех соответствующих нормативных актах однородных обязательных требований, так называемых, «общих системных элементов».

Системный подход позволяет не только обеспечить законность в данной сфере, но и целом существенно повысить в ней эффективность государственного управления. Подобная возможность обусловлена главным образом тем обстоятельством, что интегральная система обязательных требований в сфере общего образования обладает свойством неаддитивности, способностью, в частности, обеспечить такой уровень эффективности государственного управления в данной сфере, который превышает сумму соответствующих способностей подсистем, составляющих эту систему обязательных требований, при их функционировании самих по себе, во внесистемной связи.

Сложная системная организация совокупности обязательных требований

в сфере общего образования нуждается в детальной систематизации, которая, с одной стороны, способствует восприятию этой большой системы в виде понятной регуляторной среды, позволяющей подконтрольным субъектам иметь четкое представление о предъявляемых к ним обязательных требованиях, а, с другой стороны, даёт возможность государственным органам оценивать эффективность введенного регулирования и принимать своевременные необходимые корректирующие действия. С учётом этого обстоятельства на основании сходства определенных сущностных свойств различных групп обязательных требований в сфере общего образования их следует классифицировать:

по уровням общего образования на: обязательные требования в дошкольном образовании, обязательные требования в начальном общем образовании, обязательные требования в основном общем образовании, обязательные требования в среднем общем образовании;

по содержанию на: запреты, обязанности, ограничения, условия, а также их различные сочетания;

по юридической силе на: обязательные требования международных договоров, обязательные требования федеральных законов, обязательные требования указов Президента Российской Федерации, обязательные требования постановлений Правительства Российской Федерации, обязательные требования нормативных правовых актов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, подавляющее большинство из которых составляют нормативные правовые акты Минпросвещения России;

по сфере применения на: общие и экспериментальные;

по действию во времени на: постоянные и временные;

по форме оценки соблюдения обязательного требования: обязательные требования, проверяемые в рамках контроля в сфере образования, лицензионные требования, проверяемые в рамках лицензирования образовательной деятельности, аккредитационные требования, проверяемые в рамках государственной аккредитации образовательной деятельности, обязательные требования, проверяемые при привлечении виновных лиц за их нарушение к административной

ответственности.

Выявлено, что существующие порядки формирования реестра обязательных требований и перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, содержат ряд недостатков, оказывающих негативное влияние на государственное управление в сфере общего образования. В частности, не учитывается разграничение полномочий в государственном управлении в сфере образования, а именно, разграничение полномочий Минпросвещения России, на которое возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере, и Рособрнадзора, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, а также устанавливают противоречивые сроки актуализации таких реестра и перечней. В целях оптимизации указанного процесса и процесса систематизации обязательных требований в сфере общего образования предложения по изменениям, которые при этом необходимо внести в законодательство Российской Федерации, сформулированы в тексте диссертации.

Процедура оценки применения обязательных требований в сфере общего образования показывает также, что нередки случаи, когда по разным причинам оценка того или иного акта еще не проведена, а срок его действия подходит к концу. Между тем, согласно процедурным правилам, продление срока действия актов, подлежащих оценке, возможно только после ее проведения, что обусловливает организационно-правовое противоречие. С целью совершенствования организации этого процесса и устранения возможности таких ситуаций в Правилах № 2454 необходимо предусмотреть предельный срок и упрощенный порядок подготовки доклада о достижении целей введения обязательных требований, который применяется при наступлении предельного срока.

С целью совершенствования и усиления роли системы обязательных требований в сфере общего образования в тексте диссертации сформулированы необходимые изменения и дополнения в законодательстве Российской Федерации, в частности, в Законе об образовании. Они представлены в приложении № 1.

Полученные в ходе настоящего диссертационного исследования выводы и результаты имеют свою значимость для отраслевых юридических наук и могут быть использованы для дальнейших научных изысканий по данной проблеме, а также могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти, повышения эффективности государственного управления.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

I.2. Федеральные акты и иные официальные документы

I. Нормативные акты и иные официальные источники

I.1. Международные акты

1. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Киргизской Республики об условиях строительства, создания и функционирования в Киргизской Республике совместных общеобразовательных организаций, осуществляющих обучение на русском языке (подписано в городе Бишкек 29 марта 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202305020002?ysclid=mtk3t6jfv9739710124 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

2. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об условиях строительства, создания и функционирования международного образовательного центра для одаренных детей в Республике Таджикистан (подписано в городе Москва 18 декабря 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202401180001?ysclid=mtk4gypc2o70035174&index=16 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

I.2. Федеральные акты и иные официальные источники

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // РГ. № 7.

4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября

1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ //СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

7. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

8. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.

9. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436 (утратил силу).

10. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

11. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

12. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

13. Федеральный закон 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

14. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

15. Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан». URL: https://prg.kz/ document/?doc_ id=38259854&pos=1598;93.

16. Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 7494.

17. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5006.

18. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

19. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5017.

20. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039.

21. Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24. Ст. 4188.

---

22. Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 290-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5257.

23. Федеральный закон от 24 сентября 2022 г. № 371-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и статью 1 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6541.

24. Федеральный закон от 19 октября 2023 г. № 499-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Киргизской Республики об условиях строительства, создания и функционирования в Киргизской Республике совместных общеобразовательных организаций, осуществляющих обучение на русском языке» // СЗ РФ. 2023. № 43. Ст. 7598.

25. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2018, № 21, Ст. 2981.

26. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2021. - № 27 (ч. II). - Ст. 5351.

27. Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

28. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

31. 437Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также

о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 26, Ст. 3851.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32, Ст. 5343.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5344.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от15 сентября 2020 г. №1441 »Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6035.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2020 г. № 1722 «О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6809.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки,

рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 586.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 2. Ст. 471.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2021 г. № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» // СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1132.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 2971.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № 825 «О федеральной информационной системе «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» // СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4069.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 997 «Об утверждении Положения о федеральном государственном

контроле (надзоре) в сфере образования» // СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5385.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

47. Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2022 г. № 1016 «Об определении сфер регулирования предпринимательской деятельности, в которых регуляторные акты подлежат включению в реестр обязательных требований в сфере предпринимательства». URL: https://prg.kz/document/?doc_id=35637424&pos=2;112.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2023 г. № 218 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 8. Ст. 1324.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2023 г. № 1678 «Об утверждении Правил применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ» // СЗ РФ. 2023. № 42. Ст. 7514.

50. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

51. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

52. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2020 г. № 2720-р // СЗ РФ. 2020. № 43. Ст. 6867.

53. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 678-р // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2534.

54. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 октября 2023 г. № 2894-р // СЗ РФ. 2023. № 44. Ст. 7911.

55. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря

2024 г. № 4146-р // СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 74.

56. Приказ Минобрнауки России от 29 июня 2015 г. № 636 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры» (зарегистрирован Минюстом России 22 июля 2015 г., регистрационный № 38132).

57. Приказ Минобрнауки России от 18 марта 2016 г. № 227 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки» (зарегистрирован Минюстом России 11 апреля 2016 г., регистрационный № 41754).

58. Приказ Минобрнауки России и Минпросвещения России от 30 июля 2020 г. № 845/369 «Об утверждении Порядка зачета организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность» (зарегистрирован Минюстом России 28 августа 2020 г., регистрационный № 59557).

59. Приказ Минобрнауки России и Минпросвещения России от 5 августа 2020 г. № 885/390 «О практической подготовке обучающихся» (зарегистрирован Минюстом России 11 сентября 2020 г., регистрационный № 59778).

60. Приказ Рособрнадзора от 30 декабря 2016 г. № 2239 «Об утверждении перечней актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки мероприятий по государственному контролю и надзору». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71519654/?ysclid=mfnppepeca449223365 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

61. Приказ Минпросвещения России от 15 мая 2020 г. № 236 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам

дошкольного образования» (зарегистрирован Минюстом России 17 июня 2020 г., регистрационный № 58681).

62. Приказ МИДа России от 24 июля 2020 г. № 11763 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным и дополнительным общеобразовательным программам в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, представительствах Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях» (зарегистрирован Минюстом России 11 сентября 2020 г., регистрационный № 59799).

63. Приказ Минпросвещения России от 31 июля 2020 г. № 373 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования» (зарегистрирован Минюстом России 31 августа 2020 г., регистрационный № 59599).

64. Приказ Минпросвещения России от 2 сентября 2020 г. № 457 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования» (зарегистрирован Минюстом России 6 ноября 2020 г., регистрационный № 60770).

65. Приказ Минпросвещения России от 2 сентября 2020 г. № 458 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 11 сентября 2020 г., регистрационный № 59783).

66. Приказ Минпросвещения России от 18 сентября 2020 г. № 508 «Об утверждении Порядка допуска лиц, обучающихся по образовательным программам высшего образования, к занятию педагогической деятельностью по общеобразовательным программам» (зарегистрирован Минюстом России 30 сентября 2020 г., регистрационный № 60119).

67. Приказ Минпросвещения России от 5 октября 2020 г. № 546 «Об утверждении Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем

и среднем общем образовании и их дубликатов» (зарегистрирован Минюстом России 22 декабря 2020 г., регистрационный № 61709).

68. Приказ Минпросвещения России от 22 марта 2021 г. № 115 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 20 апреля 2021 г., регистрационный № 63180).

69. Приказ Минпросвещения России от 6 августа 2021 г. № 533 «Об утверждении Порядка перевода обучающихся в другую образовательную организацию, реализующую образовательную программу среднего профессионального образования» (зарегистрирован Минюстом России 3 сентября 2021 г., регистрационный № 64877).

70. Приказ Минпросвещения России от 26 августа 2021 г. № 605 «Об утверждении Порядка и условий осуществления перевода обучающихся в случае приостановления действия лицензии в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию программам среднего профессионального образования» (зарегистрирован Минюстом России 3 сентября 2021 г., регистрационный № 64878).

71. Приказ Минпросвещения России от 8 ноября 2021 г. № 808 «Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий» (зарегистрирован Минюстом России 10 марта 2022 г., регистрационный № 67672).

72. Приказ Минпросвещения России от 14 октября 2022 г. № 906 «Об утверждении Порядка заполнения, учета и выдачи дипломов о среднем профессиональном образовании и их дубликатов» (зарегистрирован Минюстом России 24 ноября 2022 г., регистрационный № 71119).

73. Приказ Минпросвещения России и Рособрнадзора от 4 апреля 2023 г. № 232/551 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования»

(зарегистрирован Минюстом России 12 мая 2023 г., регистрационный № 73292).

74. Приказ Минпросвещения России и Рособрнадзора от 4 апреля 2023 г. № 233/552 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 15 мая 2023 г., регистрационный № 73314).

75. Приказ Минпросвещения России от 14 апреля 2023 г. № 271 «Об утверждении аккредитационных показателей, методики расчета и применения аккредитационных показателей по основным общеобразовательным программам - образовательным программам начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования» (зарегистрирован Минюстом России 19 мая 2023 г., регистрационный № 73365).

76. Приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2021 г. № 237 «Об утверждении формы доклада о достижении целей введения обязательных требований и требований к его содержанию» (зарегистрирован Минюстом России 27 мая 2021 г., регистрационный № 63649).

77. Приказ Минэкономразвития России от 28 сентября 2023 г. № 676 «Об утверждении методики оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, состава и содержания сведений сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия для проектов нормативных правовых актов со средней и низкой степенью регулирующего воздействия» (зарегистрирован Минюстом России 20 октября 2023 г., регистрационный № 75678).

78. Приказ Минюста России от 31 августа 2023 г. № 222 «Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (зарегистрирован Минюстом России 1 сентября 2023 г., регистрационный № 75075).

79. Приказ Минэкономразвития России от 1 февраля 2024 г. № 54 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи

с исполнением требований регулирования» (зарегистрирован Минюстом России 27 марта 2024 г., регистрационный № 77660).

80. Приказ Минобрнауки России от 27 ноября 2024 г. № 821 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» (зарегистрирован Минюстом России 29 ноября 2024 г., регистрационный № 80379).

81. Приказ Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)». URL: https://www.consultant.ru/document/ cons_doc_LAW_ 163268/ (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

82. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 апреля 2013 г. № ИР-170/17. URL: https://legalacts.ru/doc/pismo-minobrnauki-rossii-ot-01042013-n-ir-17017/?ysclid=m6rjfcj26s31 4190573 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

83. Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (протокол заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6). URL: https://www.consultant.ru/ (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

84. Методические рекомендации, посвященные подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований (протокол заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций

федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20 января 2017 г. № 1). URL: metodicheskie-rekomendatsii-po-profmeropiyatiyam.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

85. Модель систематизации (выборки) обязательных требований, утвержденная протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47(7). URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/Obiazatelnie-trebovanija.pdf) (дата обращения: 9 января 2025 г.).

86. Перечень поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

87. Перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 г. № ДМ-П36-608 «О решениях, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций». URL: http://government.ru/orders/selection/401/35579/ (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

88. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации 29 мая 2019 г. № 4714п-П36. URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/09/road_map.pdf?ysclid=mdaj45vitk869483952 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

89. Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2019 г. № ДМ-П36-82пр. URL: https://base.garant.ru/72172194/?ysclid=mfns4o9sh958471021 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

90. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2021 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/GYRyAxoqmjgpAxer8PRuu2zMB9NBFAa9.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

91. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2022 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/7wTyuCH7RUXZb5RgUqReX4nWt6TuUAH4.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

92. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2023 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/GAIaWEBAVaQ4DLXyv2evmJJSKzYQ13z0.pdf (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

93. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2024 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/AljuupLh4oALXZI4NAtIEEgVFa6gO4yl.pdf (дата обращения: 1 июня 2025 г.).

94. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2025 году (официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/rs8XhJZqyNDppMfFrxNTmtjbSOc1w1zg.pdf (дата обращения: 23 июня 2026 г.).

95. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений) в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, утвержденного Минпросвещения России 17 июля 2023 г. по согласованию с Рособрнадзором (с изм., утв. от 19 июня 2024 г., от 29 октября

2024 г., от 25 июня 2025 г. и от 7 ноября 2025 г.). URL: https://docs.edu.gov.ru/document/179242dd6637f3fb47e973701e0244f9/ (дата обращения: 30 декабря 2025 г.).

96. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений) в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается органами государственной власти субъектов России, осуществляющими переданные полномочия России в сфере образования, в рамках государственной аккредитации образовательной деятельности, утвержденный Минпросвещения России 11 июня 2026 г. URL: https://docs.edu. gov.ru/document/afedd747 5304bcfe9f6a42e3 eab8888c/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

97. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений) в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается органами государственной власти субъектов России, осуществляющими переданные полномочия России в сфере образования, в рамках лицензирования образовательной деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой частными образовательными организациями на территории инновационного центра «Сколково»), утвержденный Минпросвещения России 24 апреля 2024 г. по согласованию с Рособрнадзором. URL: https://docs.edu.gov.ru/document/8291a30a4293e2e1b627cae2575b973a/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

98. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, утвержденный Рособрнадзором 19 июня 2026 г. URL: https://obrnadzor.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi-i-funkczii/7701537808-gosfunction/acts_list/ (дата обращения:

21 июня 2026 г.).

99. Методика исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/ 2019/09/method .pdf?ysclid=mdalrqxldq574418802 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

100. Проект федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7 (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

I.3. Региональные акты

101. Закон г. Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве» (http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=120165972&backlink=1&&nd=120038470&ysclid=m6qu0xf8se316325098) (дата обращения: 9 января 2025 г.).

102. Закон Вологодской области от 17 июля 2013 г. № 3141-ОЗ «О среднем профессиональном образовании в Вологодской области» (http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+zl7fIg7vLu4fDg5uDl8vH/IO3lIOIg7+7x6+Xk7eXpIPDl5ODq9ujo&backlink=1&nd=125039492&page=1&rdk=1&ysclid=m6nwu6oa54106473420#I0) (дата обращения: 9 января 2025 г.).

103. Закон Республики Татарстан от 22 июля 2013 г. № 68-ЗРТ «Об образовании» // «Республика Татарстан». № 111. 2013.

104. Закон Приморского края от 2 июня 2022 г. № 126-КЗ «Об обязательных требованиях, устанавливаемых нормативными правовыми актами Приморского края» // «Приморская газета». спецвыпуск. № 40(1979). 2022.

105. Закон Санкт-Петербурга от 20 июня 2022 г. № 325-41 «О порядке установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами, принимаемыми органами государственной власти Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга http://www.gov.spb.ru. 2022.

106. Постановление Правительства Омской области от 19 января 2022 г. № 11-п «Об определении порядка установления и оценки применения

обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Омской области, в том числе оценки фактического воздействия указанных нормативных правовых актов» // Омский вестник. № 3. 2022.

107. Приказ министерства образования, науки и молодежной политики Краснодарского края от 5 мая 2022 г. № 1070 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования, науки и молодежной политики Краснодарского края за 2021 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/c85/fhtww6gbvb7ohxvj7cw5r41s36avbnz9/Doklad-o-pravoprimenitelnoy-praktike-za-2021-god.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

108. Приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан от 16 мая 2022 г. № под-884/22 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике департамента надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2021 год и его размещения на официальном сайте Департамента надзора и контроля в сфере образования в сети «Интернет». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file/pub/pub_3249294.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

109. Приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан от 17 мая 2023 г. № под-1007/23 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике департамента надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2022 год и его размещения на официальном сайте Департамента надзора и контроля в сфере образования в сети «Интернет». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file/pub/pub_3726913.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

110. Приказ министерства образования, науки и молодежной политики Краснодарского края от 24 мая 2023 г. № 1456 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального

государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования, науки и молодежной политики Краснодарского края за 2022 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/91f/rtq9ilzq15p0x28guns141uoidcslgxo/Prikaz-ob-utverzhdenii-Doklada-i-Doklad-o-pravoprimenitelnoy-praktike.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

111. Приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан от 7 марта 2024 г. № под-477/24 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2023 год». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file/pub/pub_4101221.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

112. Приказ Департамента образования и науки города Москвы от 14 марта 2024 г. № 232 «Об утверждении Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за 2023 год». URL: https://www.mos.ru/donm/documents/normativnye-pravovye-akty/view/301253220/ (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

113. Приказ министерства образования, науки и молодежной политики Краснодарского края от 15 марта 2024 г. № 643 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования, науки и молодежной политики Краснодарского края за 2023 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/47f/u3cwddqhq9jbqcwq2hg3w64vytmtwwvp/Doklad-za-2023-g..pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

114. Приказ министерства образования и науки Краснодарского края от 13 марта 2025 г. № 298 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования и науки Краснодарского края за 2024 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/65f/9s5bs0i1xau0kht6s3xnbw4w9g0lt5j3/Prikaz-s-Dokladom-za-2024-god.pdf (дата обращения: 18 апреля

2026 г.).

115. Приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан от 14 марта 2025 г. № под-436/25 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2024 год». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/file/pub/pub_4514361.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

116. Приказ Департамента образования и науки города Москвы от 17 марта 2024 г. № Пр-229 «Об утверждении Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за 2024 год». URL: https://www.mos.ru/upload/documents/files/213/DokladorezyltatahobobsheniyapravoprimenitelnoipraktikiDepartamentaobrazovaniyainaykigorodaMoskviza2024g.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

117. Приказ министерства образования и науки Краснодарского края от 12 марта 2026 г. № 570 «Об утверждении доклада о правоприменительной практике при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования министерством образования и науки Краснодарского края за 2025 год». URL: https://minobr.krasnodar.ru/upload/iblock/288/9g2m2b3z4jtkwuenhvb1eaa4c14bt6l8/Prikaz-ot-12-marta-2026-g.-_-570.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

118. Приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан от 13 марта 2026 г. № под-471/26 «Об утверждении Доклада о правоприменительной практике Министерства образования и науки Республики Татарстан в области федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования за 2025 год». URL: https://obrnadzor.tatarstan.ru/ob-utverzhdenii-dokladov-ob-itogah-realizatsii.htm?ysclid=moadkb0d6r868018207 (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

119. Приказ Департамента образования и науки города Москвы от 7 апреля 2026 г. № Пр-247 «Об утверждении Доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального

государственного контроля (надзора) за 2025 год». URL: https://www.mos.ru/upload/documents/files/3268/DokladorezyltatahobobsheniyapravoprimenitelnoipraktikiDepartamentaobrazovaniyainaykigorodaMoskviza2025g.pdf (дата обращения: 18 апреля 2026 г.).

I.4. Судебные акты

120. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

121. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 305-ЭС20-4513 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/77245688-dd2e-45d5-8ab3-d82184f352e5/6fa90fdb-b007-4a24-9d64-24f4bdbd5341/A40-240512-2018_202 00916_Opredelenie.pdf?isAdd Stamp=True (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

122. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2011 г. № 5-П.

123. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 г. № 17-П.

124. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 1-П.

125. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2016 г. № 3-П.

126. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 16-П.

127. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2017 г. № 26-П.

128. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2021 г. № 9-П URL: https://www.ksrf.ru/doc/KSRFDecision524680.pdf?ysclid=mri65fcem7386416003 (дата обращения: 5 января 2023 г.).

129. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2021 г. № АКПИ21-540. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/claims?&registerDateExact=off&

considerationDateExact=off&numberExact=true&keywords=%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

130. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2022 г. № АКПИ22-494URL: https://www.vsrf.ru/lk/practice/claims/13-33607089 (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

131. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 августа 2022 г. № АКПИ22-460. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/claims?&registerDateExact=off&considerationDateExact=off&numberExact=true&keywords=%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

132. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2022 г. № АКПИ22-768. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/claims?&registerDateExact=off&considerationDateExact=off&numberExact=true&keywords=%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

133. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2023 г. № АКПИ23-371. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/claims?&registerDateExact=off&considerationDateExact=off&numberExact=true&keywords=%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F (дата обращения: 1 сентября 2025 г.).

134. Постановление мирового судьи судебного участка № 5 Борского судебного района Нижегородской области от 11 апреля 2023 г. по делу № 5-192/2023).

135. Постановление мирового судьи судебного участка № 11 в г. Смоленске от 20 апреля 2023 г. по делу № 5-567/2023-11).

136. Постановление Шуйского городского суда Ивановской области от 12 мая 2023 г. (дело № 5-15/2023).

137. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 6 сентября 2024 г. № Ф06-7048/2024 по делу № А65-35745/2023.

138. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 23 мая 2025 г. № Ф06-1824/2025 по делу № А65-30904/2024.

II. Монографии, учебники и учебные пособия

139. Административное право Российской Федерации / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. М., 2000.

140. Административное право : Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Ю.М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л.Л. Попов]; Под ред. Л.Л. Попова; М-во образования Рос. Федерации. Моск. гос. юрид. акад. - Москва : Юрист, 2002. - 697 с.

141. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. - Москва : Юристъ, 2005. - 554 с.

142. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2020. 736 с.

143. Актуальные проблемы административного права и административного процесса: монография / под общ. ред. С. А. Старостина. М.: Проспект, 2022. – 408 с.

144. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве [Текст]. - Москва : Юрид. лит., 1966. - 187 с.

145. Алексеев С.С. Теория права / С. С. Алексеев. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Бек, 1995. - 311 с.

146. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК «Велби», 2008. - 576 с.

147. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. М.: Знание, 1968. - 79 с.

148. Андреев Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России [Текст]. - Санкт-Петербург : Издательство «Юридический центр Пресс», 2011. - 398 с.

149. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : Курс лекций / Г. В. Атаманчук. - 2-е изд., доп. - Москва : Омега-Л, 2004. – 573 с.

150. Буваева Н.Э., Шашкина А.Н. Меры, стимулирующие добросовестное поведение участников таможенных правоотношений // Административное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 1 - 9.

151. Вандышев В.В. Уголовный процесс. Общая и Особенная части: учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Контракт, Волтерс Клувер, 2010. 720 с.

152. Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений [Текст] / Под ред. д-ра юрид. наук М. И. Байтина ; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Сарат. юрид. ин-т им. Д. И. Курского. - Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1974. - 161 с.

153. Григорьев С.И., Матвеева Н.А. Неклассическая социология образования начала XXI века / С.И. Григорьев, Н.А. Матвеева. - Барнаул : Изд-во АРНЦ СО РАО, 2000. - 158 с.

154. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании (Теоретические проблемы совершенствования) / Отв. ред. И.Л.Бачило. М. Наука, 1985. – 157 с.

155. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: КОНТРАКТ, 2023. 232 с.

156. Калмыкова А.В. К вопросу о понятии «обязательные требования» // Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачёв, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: ИЗиСП: Инфотропик Медиа, 2022. С. 96–114.

157. Керимов Д.А. Методология права : Предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов; Ин-т соц.-полит. исслед. Рос. акад. наук М. : АВАНТА+, 2000. – 559 с.

158. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований / Д. А. Керимов. - Москва : Мысль, 1986. – 330 с.

159. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1976. 184 с.

160. Конин Н. М., Соколов А. Ю., Старилов Ю. Н. и др. Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Конина и Ю. Н. Старилова. 2-е изд. М., 2010. - 783 с.

161. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность [Текст] / Ин-т государства и права АН СССР. - Москва : Юрид. лит., 1973. - 342 с.

162. Малеин Н.С. Гражданско-правовое положение личности в СССР. М.: Наука, 1975. - 399 с.

163. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве : [монография] / А. В. Малько ; Сарат. фил. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юристъ, 2004. - 248 с.

164. Мальцев Г.В. Социальные основания права / Г. В. Мальцев. - Москва : Норма, 2007. - 799 с.

165. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. -Изд. 3-е, перераб. и доп. - М.: Эксмо, 2009. - 480 с.

166. Научные основы государственного управления в СССР [Текст] / Ан СССР. Ин-т государства и права. - Москва : Наука, 1968. - 439 с.

167. Новик Ю.И. Психологические проблемы правового регулирования / Ю. И. Новик. - Минск : Университетское, 1989. - 133,[2] с.

168. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1972. - 166 с.

169. Образовательное право: учебное пособие для бакалавров / Под общ. ред. Д.А. Аксеновой. – М.: Книгодел, 2016. – 312 с.

170. Орзих М.Ф. Право и личность [Текст] : Вопр. теории правового воздействия на личность соц. о-ва. - Киев ; Одесса : Вища школа, 1978. - 143 с.

171. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1972. 157 с.

172. Право. Азбука. Теория. Философия : Опыт комплекс. исслед. / С. С. Алексеев. - Москва : Статут, 1999. – 709 с.

173. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.

174. Решетов Ю.С. Правовое регулирование и правореализация : [монография] / [Бакулина Л. Т. и др.; науч. ред. - Ю. С. Решетов]. - Казань :

Издательство Казанского гос. ун-та, 2008. - 162 с.

175. Рихтер И. Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву : учеб. Пособие. М., 2000. – 604 с.

176. Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография / Б. В. Россинский. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2025. – 264 с.

177. Россинский Б.В. Исполнительная власть в системе государственного управления : монография / Б. В. Россинский. - Москва : Норма : ИНФРА-М, 2026. - 376 с. - DOI 10.12737/1983246.

178. Спасская В.В. Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики / В. В. Спасская. - 2-е изд. - Москва : Поматур, 2012. – 606 с.

179. Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности [Текст] : [Пер. с польского]. - Москва : Госюриздат, 1959. - 330 с.

180. Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права / В.М. Сырых; М-во образования Рос. Федерации. Упр. правового обеспечения [и др.]. - Москва : Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов, 2000. - 135 с.

181. Сырых В.М. Логические основания общей теории права / В. М. Сырых. – 2-е изд., стер. – М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2004.

182. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. - М.: БЕК, 1995. - 496 с.

183. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. - Москва : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. - 798 с.

184. Туманов Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка [Текст]. - Москва : Юрид. лит., 1972. - 232 с.

185. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход [Текст] / В. П. Уманская ; отв. ред. Б. В. Россинский. - Москва : НОРМА, 2014. - 287 с.

186. Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф. Проблемы теории государства

и права. Учебное пособие. Казань. КЮИ МВД России, 2003. - 351 с.

187. Финансовое право: учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой; отв. ред. А.Ю. Ильин. М.: Проспект, 2019. 592 с.

188. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / [Россинский Б. В., Стахов А. И., Запольский С. В. и др. ; под общей редакцией Запольского С. В.]. - Москва : Прометей, 2017. - 392, [1] с.

189. Шкатулла В.И. Образовательное право : Учеб. для вузов / В.И. Шкатулла. - Москва : НОРМА - ИНФРА-М, 2001. - 681 с. : схем., табл.

190. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений [Текст]. - Москва : Госюриздат, 1961. - 172 с.

III. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференции

191. Абдрасулова А.Е. Официальное разъяснение нормативных правовых актов: опыт стран ЕАЭС и пробелы законодательного регулирования в Республике Казахстан // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия: Право. 2021. № 3 (136). С. 11-20.

192. Агамагомедова С.А. Обязательные требования: понятие, признаки и специфика использования в таможенном контроле // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 3 (62). С. 149–156.

193. Барабанова С.В., Пешкова (Белогорцева) Х.В., Баранов И.В., Менкенов А.В., Селезнева А.Х., Чернусь Н.Ю., Беляев М.А., Зенков М.Ю., Котухов С.А. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «ГАРАНТ».

194. Бекбаев Е.З. Субъективное право и юридическая обязанность в механизме правового регулирования // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2009. № 4 (16). С. 46-51.

195. Бородавкина Н.М. Ограничения и запреты в гражданском праве // Вестник ОГУ 2014. № 4 (165). С. 236-239.

196. Варданянц Г.К. К вопросу о социальной формуле правового

регулирования / Варданянц Григорий Карлович // Вестник Московского университета. Серия 18, Социология и политология. - 2007. - № 1. - 51 - 66 с.

197. Василевич Г.А. Толкование (разъяснение) нормативных правовых актов (теория и практика) // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 1. С. 19-27.

198. Газетова, А.М. Обязательные требования к предпринимательской деятельности. К вопросу о дефиниции / А. М. Газетова. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2022. — № 51 (446). — С. 459-461.

199. Давыдова, М.Л. Правовая норма и нормативное предписание: проблема соотношения / М.Л.Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. – Сер. 5: Юриспруденция.: Научно-теоретический журнал. Вып. 8. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2006. С. 52-57.

200. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. / В.И. Даль. – М.: Русский язык, 1998. – С. 699.

201. Демиева А. Г. Гражданский кодекс как основа активной экономической деятельности // Ex jure. 2020. № 2. С. 43-52.

202. Дидикин А.Б. Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики // Мониторинг правоприменения № 1 (38) — 2021. С. 4-9.

203. Домченко А.С. Рассмотрение судами дел об оспаривании нормативных правовых актов органов исполнительной власти, устанавливающих обязательные требования: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 27 - 30.

204. Дорохова Г.А. Правовое положение личности в области народного образования (теоретические аспекты) // Советское государство и право. 1978. № 11.

205. Евдокимов А.С., Ким Ю.В., Сергун П.П. Реформа контрольной и надзорной деятельности 2017 - 2025: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2024. № 7. С. 27-31.

206. Ермолова О.Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения

в Российской Федерации. 2021. № 11. С. 59-69.

207. Ершова И.В. Экономическая деятельность: понятие и соотношение со смежными категориями. Lex russica. 2016;(9):46-61.

208. Зайцев, Д. И. Административное усмотрение в системе стратегического планирования / Д. И. Зайцев // Legaltech: научные решения для профессиональной юридической деятельности : Сборник докладов IX Московского юридического форума: в 4 ч., Москва, 14–16 апреля 2022 года. Том Часть 4. – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – С. 288-291.

209. Зайцев Д.И. Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 272–284. DOI: URL: https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-3-272-284.

210. Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8 – 12.

211. Зубарев С.М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018;(1):13-23.

212. Зырянов С.М. Законодательные гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении административного надзора: тенденции и перспективы // Перспективы оптимизации административного процесса: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию заслуженного юриста РФ М.Я. Масленникова. М., 2011. С. 47 – 49.

213. Зырянов С.М. Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») // Актуальные проблемы науки административного права: Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева

(г. Москва, 11 февраля 2020 г.): Сборник научных статей / Отв. ред. А.М. Воронов, Н.В. Глазунова. М.: ОнтоПринт, 2020. С. 61 – 66.

214. Илалутдинов А.И. Структура нормы права и первичные правовые средства: вопросы соотношения. Актуальные проблемы экономики и права. 2012;(1):207-211.

215. Ильясов Т.Р. Юридические обязанности: понятие и роль в юридической науке и практике // Журнал Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 77-83.

216. Кнутов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // А.В. Кнутов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 104 - 123.

217. Колокольцев А.Н. Административный договор как правовая форма управления // Право и политика. 2007. № 9. С. 14–19.

218. Корепина А.В. Качество экспертной деятельности в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2024. № 4. С. 60 – 63.

219. Коцюрко Е.П. Обязательные требования в механизме административно-правового регулирования федерального государственного контроля и надзора в сфере образования // Юридическая наука. 2022. № 5. С. 47-51.

220. Кутасова Т.Л., Королева К. Образование как социальный институт. URL.: https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovanie-kak-sotsialnyy-institut?ysclid=mnaaorecic886297656.

221. Леонов А.Н. Система права и система законодательства: проблемы соотношения // Право и государство: теория и практика. 2022. № 8(212). С. 89 – 92.

222. Малько А.В. Ограничения в праве : проблемы теории, практики, политики // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 238-248.

223. Мартынов А.В. Новые подходы к установлению обязательных требований, которые должны выполняться субъектами предпринимательской деятельности и являются предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов // Право и экономическое развитие: проблемы государственного

регулирования экономики: монография / коллектив авторов; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. С. 84 - 119.

224. Ноздрачёв А.Ф. Обязательные требования: юридическая природа и уровни правового регулирования // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: сборник статей по итогам III Новосибирского международного юридического форума (27–28 мая, 10 июня 2021 г.). Ч. 1. Новосибирск, 2021. С. 150–169.

225. Ноздрачёв А.Ф. Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 19 - 24; № 5. С. 8 - 15.

226. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» / Л.В. Андриченко, Ю.Г. Арзамасов, А.С. Емельянов и др.; отв. ред. А.С. Емельянов, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2024. — 172 с.

227. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – С. 944.

228. Осинцев Д.В. Обязательные требования как предмет административно-правовых исследований // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 1. С. 31 - 45.

229. Осинцев Д.В. Процессуальная форма применения обязательных требований в деятельности органов внутренних дел // Научный портал МВД России. 2022. № 3 (59). С. 14 – 19.

230. Панько К.К. Ограничения в уголовном праве и правоприменении // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 50-53.

231. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинградского юридического института, 1954. С. 41-68.

232. Петров Г.И. Административная правосубъектность граждан. – Издательство вузов. Правоведение. 1975. - № 1.

233. Петров Д.Е. Отрасль права / Д.Е. Петров; под ред. засл. деятеля науки РФ, д.ю.н., проф. М.И. Байтина. - Саратов : Саратовская государственная академия права, 2004 (ГОУ ВПО Сарат. гос. акад. права). - 190, [1] с.

234. Петрушкина А.В. Ограничения трудовых прав и правовые стимулы в трудовом праве // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 2. С. 86-88.

235. Полежаев Д.А. Особенности подготовки федеральных нормативных правовых актов управления, содержащих обязательные требования // Законы России. 2023. № 11.С. 28-32.

236. Полежаев Д.А. О некоторых вопросах публичного управления в сфере общего образования при формировании и ведении реестра обязательных требований // Административное право и процесс. 2024. № 1. С. 66-68.

237. Полежаев Д.А. О принципах введения обязательных требований и их оценки применения // Административное право и процесс. 2024. № 5. С. 57-60.

238. Полежаев Д.А. Усмотрение при принятии управленческих решений по вопросам установления и разъяснения обязательных требований // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). № 5. 2024. С. 222-229.

239. Полежаев Д.А. О некоторых вопросах правового регулирования в сфере общего образования в трудах отечественных ученых второй половины XX – начала XXI века // Журнал юридическое образование и наука. 2026. № 1. С. 33-37.

240. Пучкова М.В. Формы государственного управления: понятие и их общие признаки**.** URL: https://cyberleninka.ru/article/n/formy-gosudarstvennogo-upravleniya-ponyatie-i-ih-obschie-priznaki?ysclid=meit9y3mf645964886 (дата обращения: 15 июня 2025 г.).

241. Россинский Б.В. Об административно-правовых актах публичного управления // Законы России. № 11. 2023. С. 3 – 7.

242. Сапаргалиев Г.С. Основания возникновения правоотношений в области народного образования // Известия АН Казахской ССР, сер. «Общественные

науки». 1976, № 4.

243. Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б. Отношения по воспитанию и обучению – предмет правового регулирования // Советское государство и право. – 1977. - № 8.

244. Сморчкова Л.Н. Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений // Право и практика. 2021. № 1. С. 49 — 53.

245. Соболев О.В. Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». - 2018. - Т. 18. № 3. С. 101-107.

246. Соболева Т.Н. Особенности регионального законодательства в сфере образования в Российской Федерации / Т. Н. Соболева. — Текст : электронный // Документ в современном обществе: коммуникативные модели и технологии : материалы XVI Всероссийской студенческой научно-практической конференции. — Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2023. — С. 172–176. — ISBN 978-5-7996-3669-2 // Электронный научный архив УрФУ.

247. Соловьёв П.В. Институт письменных разъяснений государственных органов по вопросам применения нормативных правовых актов: направления совершенствования // Сборник: Совершенствование нормативных правовых основ и механизма государственного управления в условиях правовой интеграции государств. Материалы международного круглого стола. Под редакцией Т.А. Червяковой. 2021.

248. Старостин С.А. Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2-х частях. 2013. С. 20-29.

249. Старостин С.А. Административные реформы в период Российской Империи // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1.

С. 39-43.

250. Стахов А.И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 23-27.

251. Тихомиров Ю. А. Право: национальное, международное, сравнительное // Государство и право. - 1999. - № 8. - С. 5-12.

252. Тихомиров Ю.А. Методология анализа и оценки рисков законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 46-52.

253. Толковый словарь Ожегова С.И. URL: https://slovarozhegova.ru (дата обращения: 11 ноября 2024 г.).

254. Толстых В.Л. Юридическое образование в современной России // Юридическое образование и наука. 2005. № 4.

255. Труды IX Всероссийского симпозиума по экономической теории. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2020. – 139с

256. Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 5-13.

257. Хайретдинова М.Д. Типичные дефекты дефиниций современного российского законодательства и основные пути их преодоления // Юристъ-Правоведъ. 2018. № 1. С. 8–13.

258. Хвостова А.В. Ограничение как понятие общей теории права // Вестник экономической безопасности. 2022. № 6. С. 249-252. https://doi.org/10.24412/2414-3995-2022-6-249-252.

259. Шабуров А.С. «Ограничение права», «ограничения в праве», «правовые ограничения» : соотношение понятий // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 365-370.

260. Шерстюк Ю.О. Сущность экономической категории образования // Журнал «Теоретическая экономика». 2020. № 10. С. 96-100.

261. Юсубов Э.С., Филимонов Ю.В. Правовая природа актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 43. С. 114-124.

IV. Диссертации и авторефераты диссертаций

262. Агеев В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. - 30 с.

263. Астанин А.В. Гипотеза как элемент правовой нормы: дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2004. - 189 с.

264. Васильев Р.Ф. Акты управления : Понятие и юридические свойства : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02. - Москва, 1980. - 420 с.

265. Гойман В.И. Действие права : Методологический анализ : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.01 / Академия МВД РФ. - Москва, 1992. - 351 с.

266. Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. - 23 с.

267. Дорохова Г.А. Теоретические проблемы совершенствования законодательства о народном образовании: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1982. - 44 с.

268. Ищук И.Н. Ограничения в праве (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. - 169 с.

269. Карицкая А.А. Влияние реформы законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основания и условия привлечения контролируемых лиц к административной ответственности = Impact of the reform of legislation on control and supervisory activities on the grounds and conditions of bringing controlled persons to administrative responsibility : Impact of the reform of legislation on control and supervisory activities on the grounds and conditions of bringing controlled persons to administrative responsibility : в 2-х т. : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / Карицкая Анастасия Андреевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» ; Диссовет СПбГУ А5.1.2.24.17657]. - Санкт-Петербург, 2024. - 397 с. : т. 1 (212 с. ; на рус. яз.), т. 2 (185 с. ; на англ. яз.) : ил.

270. Коцюрко Е.П. Административно-правовое регулирование федерального

государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / Е.П. Коцюрко. — Екатеринбург, 2024. — 322 с.

271. Москаленко Т.О. Конституционно-правовые основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях. Обеспечения безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. - 32 с.

272. Нурмагамбетов Р.Г. Запреты и ограничения в конституционном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. - 26 с.

273. Переверзев А.А. Основания ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. – 23 с.

274. Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. - 26 с.

275. Рукавишников С.М. Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров: дис. … докт. юрид. наук Саратов, 2025. - 537 с.

276. Синьков И.А. Административные акты реагирования, принимаемые по результатам контрольно-надзорной деятельности : специальность 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» : дис. … канд. юрид. наук / Синьков Иван Андреевич. — Нижний Новгород, 2025. — 238 с. : ил.

277. Смирнова Е.А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / Е.Н. Смирнова. - Нижний Новгород, 2022. - 246 с. : ил.

278. Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти : теоретические и прикладные аспекты : диссертация ... док. юрид. наук : 12.00.14 / В.П. Уманская. - Москва, 2014. - 410 с. : ил.

279. Фролов Б.М. Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации : федеральный и региональный аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Фролов Борис Максимович; [Место

защиты: Белгород. гос. нац. исслед. ун-т]. — Воронеж, 2017. — 22 с.

280. Ягофарова И.Д. Право как мера ограничения свободы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. - 32 с.

V. Электронные ресурсы

281. Официальный интернет-портал правовой информации : [официальный сайт]. URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 9 января 2025 г.).

282. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: [официальный сайт]. URL: https://regulation.gov.ru (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

283. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: https://www.vsrf.ru/?ref=xranks&ysclid=mrqrya2b3y84830142 (дата обращения: 1 июня 2026 г.).

284. Официальный сайт Минобрнауки России : [официальный сайт]. URL: https://minobrnauki.gov.ru (дата обращения: 9 января 2025 г.).

285. Официальный сайт Минпросвещения России : [официальный сайт]. URL: https://edu.gov.ru/ (дата обращения: 12 июня 2026 г.).

286. Официальный сайт Минэкономразвития России : [официальный сайт]. URL: https://www.economy.gov.ru (дата обращения: 10 января 2026 г.).

287. Официальный сайт Правительства Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: http://government.ru (дата обращения: 23 июня 2026 г.).

288. Официальный сайт Рособрнадзора : [официальный сайт]. URL: https://obrnadzor.gov.ru (дата обращения: 21 июня 2026 г.).

289. Портал открытых данных Правительства Москвы. URL: https://data.mos.ru/opendata/2023?objectId=282726877&ysclid=mby2td51p9455548364 (дата обращения: 9 января 2025 г.).

290. Сайт, посвященный реформе контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. URL: https://knd.ac.gov.ru/ (дата обращения: 9 января 2025 г.).

Приложение № 1

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Ф Е Д Е Р А Л Ь Н Ы Й З А К О Н

О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 53, ст. 7598; 2013, № 23, ст. 2878; 2014, № 22, ст. 2769; № 23, ст. 2930, 2933; № 30, ст. 4263; 2015, № 1, ст. 53; № 18, ст. 2625; № 27, ст. 3989; № 29, ст. 4364; 2016, № 27, ст. 4160, 4238; 2018, № 9, ст. 1282; № 32, ст. 5110, 5130; 2019, № 25, ст. 3160; № 30, ст. 4134; № 49, ст. 6962; № 52, ст. 7796; 2020, № 12, ст. 1645; № 22, ст. 3379; № 24, ст. 3738; № 31, ст. 5063) следующие изменения:

1) статью 4 дополнить частью 1^1 следующего содержания:

«1^1. Обязательные требования в сфере образования устанавливаются настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, положениями международных договоров Российской Федерации, не требующими издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.»;

2) часть 1 статьи 6 дополнить пунктом 1^1 следующего содержания:

«1^1) разработка и принятие федеральных законов и (или) иных нормативных

правовых актов Российской Федерации, содержащих обязательные требования;»;

3) часть 1 статьи 55 после слов «настоящим Федеральным законом» дополнить словами «и другими федеральными законами»;

4) часть 2 статьи 89 дополнить пунктом 9 следующего содержания:

«9) установление обязательных требований в сфере образования.»;

5) в пункте 1 части 3 статьи 93 слова «законодательство об образовании» заменить словами «настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Приложение № 2

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Ф Е Д Е Р А Л Ь Н Ы Й З А К О Н

О внесении изменений в статью 49 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в статью 49 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 31, ст. 5007; 2021, № 24, ст. 4188; 2024, № 53, ст. 8550; 2025, № 52, ст.8354) следующие изменения:

1) в части 1 слова «и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований» исключить;

2) в части 2 слова «, а также предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения данных требований и не может содержать требование представления контролируемым лицом сведений и документов, сроки для устранения последствий, возникших в результате действий (бездействия) контролируемого лица, которые могут привести или приводят к нарушению обязательных требований» исключить;

3) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Контролируемое лицо в течение шести месяцев со дня получения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований

предоставляет в контрольный (надзорный) орган информацию о принятых мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований любым доступным способом, в том числе посредством единого портала государственных и муниципальных услуг или регионального портала государственных и муниципальных услуг. В указанный в настоящей части срок и указанным в настоящей части способом контролируемое лицо вправе подать в контрольный (надзорный) орган возражение в отношении указанного предостережения или его части. Порядок подачи и рассмотрения возражения в отношении предостережения устанавливается положением о виде контроля.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Приложение № 3

Сравнительная таблица некоторых статистических результатов обобщения правоприменительной практики, проведенного Департаментом образования и науки города Москвы, министерством образования и науки Краснодарского края и Министерством образования и науки Республики Татарстан за 2021 - 2025 годы

	2025 год			2024 год			2023 год			2022 год			2021 год		
Количество контролируемых лиц	8867	4992	5014	7666	4789	4994	6726	4619	5031	*	4248	4889	*	4144	4840
Примечание	* в проекте доклада обобщенные данные не приведены														
Контрольно-надзорные мероприятия															
Плановые контрольно-надзорные мероприятия, из них:	9	*	*	*	*	*	23	4	*	68	39	23	336	621	607
документарная проверка	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**	**	-
выездная проверка	9	-	-	-	-	-	23	4	-	68	39	23	**	**	607
Примечания	*план не формировался ** исходя из данных, приведенных в проекте доклада, не представляется возможным определить точное количество проверок														
Внеплановые контрольно-надзорные мероприятия, из них:	*	16	3	***	1	**	**	**	**	11	4	22	94	75	181
документарная проверка	-	3	-	-	1	-	-	-	-	-	4	22	***	***	1
выездная проверка	-	13	3	-	-	-	-	-	-	11	-	-	***	***	180
Примечания	* в докладе отсутствует информация о том, проводились ли внеплановые проверки или не проводились ** внеплановые контрольно-надзорные мероприятия не проводились *** исходя из данных, приведенных в докладе (проекте доклада), не представляется														

	возможным определить точное количество проверок														
Наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности)	**2689**	**2989**	**17**	**593**	**19**	**7**	**1**	**19**	**18**	**1**	**8**	**5**	*	*	*
Примечания	* в докладе (проекте доклада) данные не приведены														
Профилактические мероприятия															
Информирование в соответствии со ст.46 Закона о государственном контроле (процент выполнения)	**100%**	**363**	**133**	**100%**	**1587**	**152**	**100%**	**4568**	**139**	**100%**	**3451**	**3170**	**100 %**	**	**
Обобщение правоприменительной практики (процент выполнения)	**100%**	**1**	**1**	**100%**	**1**	**1**	**100%**	**1**	**1**	**100%**	**1**	**1**	**100 %**	**1**	**1**
Предостережения (количество)	**2397**	**1924**	**1771**	**589**	**1298**	**1184**	**159**	**887**	**1145**	**450**	**536**	**636**	**15**	**91**	**137**
Предоставление консультирований в устной форме на личном приеме (процент предоставленных консультаций от общего числа обращений за консультациями)	**100%**	**184**	**971**	**100%**	**1185**	**1322**	**100%**	**217**	**1925**	**100%**	**667**	**154**	**100 %**	**537**	**29**
Профилактический визит (количество)	*	**42**	**124**	**892**	**408**	**346**	**648**	**168**	**341**	**507**	**219**	**154**	*	*	**29**
Общее количество	***	**2514**	**3134**	***	**4479**	**3203**	**	**5651**	**3551**	***	**4874**	**4115**	***	***	***

Примечания	* данные о количестве профилактических визитов в докладе отсутствуют ** в докладе обобщенные данные не приведены *** не представляется возможным указать общее количество профилактических мероприятий, так как некоторые данные представлены в докладе в процентном выражении или не приведены обобщенные данные в количественном выражении

Департамент г. Москвы
министерство Краснодарсокого края
Министерство Республики Татарстан

Приложение № 4

Информация о нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, касающиеся сферы общего образования, подпадающих под оценку применения обязательных требований на 2028 год

№ п/п	Нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, касающиеся сферы общего образования, подпадающие под оценку применения обязательных требований на 2028 год (далее — НПА)	Срок действия НПА
Оценка применения обязательных требований на 2028 год		
1.	Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 27 июля 2022 г. № 629 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 26 сентября 2022 г., регистрационный № 70226)	до 28 февраля 2029 г.
2.	Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 24 марта 2023 г. № 196 «Об утверждении Порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность» (зарегистрирован Минюстом России 2. июня 2023 г., регистрационный № 73696)	до 31 августа 2029 г.
3.	Приказ Министерства просвещения Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 апреля 2023 г. № 232/551 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 12 мая 2023 г., регистрационный № 73292)	до 1 сентября 2029 г.
4.	Приказ Министерства просвещения Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 4 апреля 2023 г. № 233/552 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 15 мая 2023 г., регистрационный № 73314)	до 1 сентября 2029 г.

5.	Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 6 апреля 2023 г. № 240 «Об утверждении Порядка и условий осуществления перевода обучающихся из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующих уровня и направленности» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 15 мая 2023 г., регистрационный № 73315)	до 1 сентября 2029 г.
6.	Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 14 апреля 2023 г. № 271 «Об утверждении аккредитационных показателей, методики расчета и применения аккредитационных показателей по основным общеобразовательным программам - образовательным программам начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 19 мая 2023 г., регистрационный № 73365)	до 1 сентября 2029 г.