

07 НОЯБРЯ 2020 Г.

г. МОСКВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ УКАЗОВ МЭРА МОСКВЫ
ПО ОРГАНИЗАЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНОГО
И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ГОРОДЕ МОСКВЕ
И ПО ВЫВОДУ ДЕТЕЙ 6-11 КЛАССА
НА ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО ЭЛЕКТРОННОЕ ОБУЧЕНИЕ С ПРИМЕНЕНИЕМ ДИСТАНЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
В ПЕРИОД С 5 ОКТЯБРЯ 2020 ГОДА И ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Режим повышенной готовности (режим ПГ) был введен на территории г. Москвы Указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ.

В отношении образовательных организаций режим ПГ устанавливал:

«3. Временно приостановить:

Пункт 3.4 изменен с 8 июня 2020 г. – Указ Мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 69-УМ

3.4. С 21 марта 2020 г. посещение обучающимися образовательных организаций, предоставляющих общее, дополнительное образование, осуществляющих спортивную подготовку, а также профессиональных образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, с обеспечением реализации образовательных программ общего и среднего профессионального образования с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в порядке, определяемом администрацией образовательной организации. При этом при наличии соответствующего решения родителей или иных законных представителей обеспечить для учеников 1-4 классов включительно работу дежурных групп численностью не более 12 обучающихся. Обеспечить соблюдение в указанных группах санитарного режима.

При этом обучение, проводимое с применением технологий электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, с 18 мая 2020 г. по 31 мая 2020 г. осуществляется с целью обобщения и повторения ранее изученного материала в режиме свободного посещения (кроме учеников 9 и 11 классов) по решению родителей обучающихся.

Годовые отметки всем обучающимся выставляются не позднее 15 мая 2020 г.»

1 сентября 2020 года все школы были открыты в соответствии утвержденным ранее Управляющими Советами школ и подписанными руководителями образовательных организаций календарными учебными графиками. Новый учебный год начался в обычном порядке. Единственным условием работы образовательных организаций, предоставляющих общее и дополнительное образование, стало соблюдение рекомендаций Роспотребнадзора от 8 мая 2020 года МР 3.1 / 2.4. 0178/1-20 «Рекомендации по организации работы образовательных организаций в условиях сохранения рисков распространения COVID-19».

Но уже 29 сентября 2020 г. Мэр Москвы своим Указом 97-УМ ввел внеплановые каникулы на две недели во всех школах города:

«9. Установить с 5 октября 2020 г. по 18 октября 2020 г. включительно каникулы для обучающихся образовательных организаций, предоставляющих начальное общее, основное общее, среднее общее образование, дополнительное образование, осуществляющих спортивную подготовку, функции и полномочия учредителя которых осуществляют органы исполнительной власти города Москвы.»

Комментарий.

Этот пункт Указа нарушает как минимум 3 статьи Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»:

Статья 8. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования. Статья 89. Управление системой образования. В части полномочий Мэра Москвы по установлению календарного графика работы образовательных организаций. Такие полномочия у Мэра Москвы отсутствуют.

Статья 34. Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования. В части пункта 11) каникулы – плановые перерывы при получении образования для отдыха и иных социальных целей в соответствии с законодательством об образовании и календарным учебным графиком. Нарушается календарный учебный график и нарушаются права обучающихся на плановый отдых.

Также были нарушены полномочия Управляющих советов школ города, учредителем которых является Департамент образования г. Москвы. Календарный учебный план-график работы школ разрабатывается школами и принимается Управляющими советами по Уставу.

Статья 34. Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования. Нарушение в части права ученика на участие в управлении образовательной организацией.

14 октября 2020 г. выходит Указ Мэра № 100-УМ. Этот Указ полностью посвящен работе образовательных организаций.

Указ Мэра № 100-УМ вносит изменения в Указ 68-УМ, регламентирующий отмену ограничительных мер режима ПГ. По пунктам*:

* важно понимать, что Федеральный закон определяет только три формы обучения - очную, очно-заочную и заочную. Статья 17. Формы получения образования и формы обучения.

Дистанционное образование рассматривается в законе как «электронное обучение с применением дистанционных технологий». Статья 16. Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

Исключительно электронное обучение с применением дистанционных технологий требует от образовательной организации особых условий реализации. Пункт 3. Статья 16. Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

«1.1. Указ дополнить пунктом 13 в следующей редакции:

13. Установить, что:

13.1. С 19 октября 2020 г. возобновляется посещение обучающимися 1-5 (включительно) классов образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, функции и полномочия учредителя которых осуществляют органы исполнительной власти города Москвы.

Комментарий.

Нарушается 273-ФЗ Статья 8. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования. В части полномочий Мэра Москвы по установлению календарного учебного графика работы образовательных организаций. Возобновление работы образовательной организации ни с началом учебного года, ни после каникул не требует специального Указа Мэра. У Мэра нет таких законных полномочий.

С 1 сентября запрет на посещения школ по 68-УМ в режиме ПГ в школах по факту отменен.

Либо в логике Указа 68-УМ обучение в школах с 1 сентября до 5 октября было незаконным, в нарушение запрета, введенного Указом 69-УМ от 08.07.2020 г.

В тоже время Мэр Москвы неоднократно через средства массовой информации объявлял о начале учебного, 2020-го, года в обычном очном режиме с 1 сентября 2020 г.

13.2. С 19 октября 2020 г. по 1 ноября 2020 г. (в последней версии Указа 106-УМ от 05.11.2020, по 22 ноября) включительно **обеспечивается для обучающихся 6-11 классов образовательных организаций, функции и полномочия учредителя которых осуществляют органы исполнительной власти города Москвы, реализация основных общеобразовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий в порядке, определяемом администрацией образовательной организации.**

Комментарий.

Мэр вводит норму, которая может читаться двояко:

1. При очной форме обучения в общеобразовательных школах расширяются возможности для учеников 6-11 классов, добавляя им реализацию программ с применением дистанционных технологий.

НО, нарушая нормы 273-ФЗ указывает, что порядок обеспечения данных образовательных технологий определяется администрацией образовательной организации.

Однако, по закону электронное обучение и дистанционные технологии в образовательных организациях определяются Статьей 16 Федерального закона от 29.12.2012 г. 273-ФЗ – «Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий».

Порядок реализации таких программ в соответствии со ст. 16 273-ФЗ устанавливается федеральным органом исполнительной власти (Министерством образования). Что и сделано от 23.08.2017 г. Приказом № 816.

По п. 4 Порядка в Приказе № 816 родителям предоставляется информационная открытость и выбор дистанционной технологии, что сейчас в действующей редакции Указа Мэра игнорируется и, вслед за мэром, игнорируется директорами школ.

Далее, п. 5 Порядка в Приказе № 816 требует наличия специальных программ обучения для дистанционных технологий, отдельного учебного плана, отдельных методических разработок, отдельной системы аттестации, а также отдельной квалификации преподавателей. Ни одно из этих требований школами сейчас не выполняется.

2. Или наоборот, отменяет очную форму обучения, сужает возможности для учеников 6-11 классов, переводя их обучение в **ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО** электронное обучение с применением дистанционных технологий.

Как и по другим нормам внутришкольной жизни у Мэра нет полномочий регулирования таких возможностей школы. Школа имеет обширную автономию, что является частью государственной политики в образовании. Статья 3. 273-ФЗ. Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования.

Выбор образовательных технологий является частью академической свободы школы и ее педагогов. Статья 28. Компетенция, права, обязанности и ответственность образовательной организации:

“1. Образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации.

2. Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам.»

Реализация образовательных программ **ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО** через электронное обучение с применением дистанционных технологий требует от школ взять на себя полное оснащение процесса обучения, обеспечить освоение обучающимися образовательных программ в полном объеме, независимо от места нахождения обучающихся. Часть 3 статьи 16 273-ФЗ. О чем Указ Мэра умалчивает.

По Приказу 1109 Рособрнадзора от 29.07.2019 г. наличие такого оборудования, технической оснащенности и уполномоченного ответственного работника (работников) является лицензионным требованием для реализации программ в исключительно электронном виде.

Кроме того, исключительно дистанционное обучение, даже в режиме ЧС и ПГ, строго регламентируется в п.1 ч. 17 ст. 108 273-ФЗ «Об образовании в РФ».

17. При угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций, введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части:

1) реализация образовательных программ, а также проведение государственной итоговой аттестации, завершающей освоение основных профессиональных образовательных программ, осуществляется с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий вне зависимости от ограничений, предусмотренных в федеральных государственных образовательных стандартах или в перечне профессий, направлений подготовки, специальностей, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно дистанционных образовательных технологий, если реализация указанных образовательных программ и проведение государственной итоговой аттестации без применения указанных технологий и перенос сроков обучения невозможны.

13.3. С 19 октября 2020 г. по 1 ноября 2020 г. (29 ноября 2020 г. в ред. указа Мэра Москвы от 28.10.2020 N 103-УМ) включительно устанавливаются каникулы для обучающихся по дополнительным образовательным программам в образовательных организациях, предоставляющих дополнительное образование, осуществляющих спортивную подготовку, функции и полномочия учредителя которых осуществляют органы исполнительной власти города Москвы.

Комментарий.

С учетом ранее объявленных каникул с 1 сентября по 1 октября 2020 г. по факту введен скрытый запрет на работу организаций дополнительного образования с 1 сентября по 29 ноября 2020 г.

Работа организаций дополнительного образования, в том числе и спортивных школ и секций, также как и общеобразовательных школ регламентируется Федеральным законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Все нарушения этого закона, обнаруженные в предыдущих пунктах Указа 68-УМ с последующими редакциями, справедливы и в отношении организаций дополнительного образования.

Статья 75. Дополнительное образование детей и взрослых. Здесь также нарушается автономия образовательных организаций и академические свободы преподавателей и обучающихся.

13.4. Федеральным органам власти и органам местного самоуправления, осуществляющим функции и полномочия учредителей образовательных организаций, предоставляющих начальное общее, основное общее, среднее общее образование, дополнительное образование, осуществляющих спортивную подготовку, а также частным образовательным организациям, предоставляющим начальное общее, основное общее, среднее общее образование, дополнительное образование, осуществляющим спортивную подготовку, рекомендуется обеспечить принятие в установленном порядке решений, аналогичных решениям, указанным в пунктах 13.1 - 13.3 настоящего указа.

Комментарий.

У Мэра Москвы нет полномочий декларировать рекомендации федеральным органам власти и органам местного самоуправления страны в сфере организации образования через свои Указы. Такие полномочия отнесены Законом к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в

сфере образования (Министерству образования и науки РФ, Министерству просвещения РФ, Рособрандзору, Министерству культуры РФ, Министерству спорта РФ). Статья 8, Статья 89 273-ФЗ.

13.5. С 19 октября 2020 г. по 29 ноября 2020 г. включительно продолжается приостановление посещения гражданами детских досуговых организаций, подведомственных органам исполнительной власти города Москвы. (в ред. указа Мэра Москвы от 28.10.2020 N 103-УМ)

Комментарий.

Мэр Москвы имеет право приостанавливать работу государственных организаций. При этом соответствующие Департаменты Правительства Москвы должны принять Приказы о такой приостановке с соответствующими последующими внутренними приказами по каждой организации. На дату 7 ноября 2020 г. на официальном сайте Мэра Москвы mos.ru такие приказы Департаментов Культуры, Департамента образования и Департамента спорта не опубликованы.

Прим. – Юридическая логика принятия такого решения непонятна. Школьникам 1-5 классов разрешены занятия в школах. При этом посещение, например, детского театра или музея запрещено. Также нет запрета Мэра на проведение массовых досуговых мероприятий в торговых центрах и на коммерческих спортивных площадках, в том числе на арендной основе с использованием материальной базы государственных организаций.

13.6. С 19 октября 2020 г. по 22 ноября 2020 г. включительно для обучающихся 6-11 классов образовательных организаций продолжается приостановление возможности использования для льготного и бесплатного проезда транспортного приложения социальных карт, выпущенных на основании решений органов исполнительной власти города Москвы (уполномоченных ими организаций), с продлением билетов в порядке, аналогичном порядку, установленному в пункте 12 настоящего указа.
(в ред. указа Мэра Москвы от 05.11.2020 N 106-УМ)

(п. 13 введен указом Мэра Москвы от 14.10.2020 N 100-УМ)

Комментарий.

Этот пункт Указа нарушает нормы, введенные Законом города Москвы № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», принятого 23 ноября 2005 года. У мэра, при его статусе выборного высшего должностного лица города, нет полномочий приостанавливать действия законов, принятых законодательным органом города федерального значения, Московской городской думой.

Нарушает положения Федерального закона 273-ФЗ Статья 34. Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования и Статья 40. Транспортное обеспечение.

Анализ подготовлен экспертной группой
по заказу Координационного Совета
Объединенного движения родителей и учителей России
ШКОЛА – НАШЕ ДЕЛО
www.nashedelo.ru