



Человек и образование 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 3 (68) Том . 2021

Нормативно-правовое регулирование управления региональными системами образования в чрезвычайных и кризисных ситуациях

Молчанова Валерия Сергеевна

Ведущий специалист центра управления образовательными системами, ФГБНУ «Институт управления образованием РАО»

Российская Федерация, Москва

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования управления региональными системами образования в чрезвычайных и кризисных ситуациях. Вопросы обеспечения безопасности участников учебного процесса остаются актуальными из года в год. В рамках данной проблематики проведен анализ более 40 действующих законодательных актов из открытых источников, регулирующих систему образования в чрезвычайных и кризисных ситуациях. Освещен правотворческий процесс региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования, в целях выявления пробелов и актуализации нормативных правовых актов по данной тематике.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, кризисная ситуация, безопасность, управление образованием, правовое регулирование

Дата публикации: 21.04.2022

Ссылка для цитирования:

Молчанова В. С. Нормативно-правовое регулирование управления региональными системами образования в чрезвычайных и кризисных ситуациях // Человек и образование – 2021. – Выпуск 3 (68) С. 124-129 [Электронный ресурс]. URL:

¹ Российская Федерация имеет существенную зональную специфику, связанную, в том числе, с геолого-географическими и климатическими особенностями входящих в нее регионов (сейсмическая опасность, опасность затопления при сезонных разливах рек и иных водоемов, высокая вероятность возникновения стихийных и техногенных лесных пожаров, штормовых ветров и пр.) [2, 7].

² Отдельная проблема в области управления региональными системами общего образования связана с высокой вероятностью возникновения особой эпидемиологической ситуации как в отдельном регионе, так и в региональных кластерах. При этом все региональные системы общего образования должны сохранять устойчивость и эффективность функционирования в любых условиях, что связано прежде всего с положениями Конституции РФ и Федерального закона "Об образовании в РФ" от 29.12.2012 № 273-ФЗ, гарантирующими общедоступность качественного общего образования.

³ В данной статье автор представляет результаты анализа действующих законодательных актов федерального и регионального уровня из открытых источников, регулирующих систему образования в чрезвычайных и кризисных ситуациях. Особого внимания заслуживают три основных документа федерального уровня. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ раскрывает понятия чрезвычайной и кризисной ситуаций, определяет общие положения, обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения; меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения; силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения; порядок особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение; гарантии прав граждан и ответственность граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ раскрывает полномочия органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Федеральные законы "О безопасности" от 28.12.2010 № 390-ФЗ, "О пожарной безопасности" от 21.12.1994 № 69-ФЗ, "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" от 22.08.1995 № 151-ФЗ, "О противодействии терроризму" от 06.03.2006 № 35-ФЗ, "О гражданской обороне" от 12.02.1998 № 28-ФЗ закрепляют полномочия органов государственной власти в соответствующих областях.

⁴ Основы государственной политики РФ в области гражданской обороны определены Указом Президента РФ от 20.12.2016 № 696 и устанавливают совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, военных, социально-экономических, правовых, информационных и специальных мер, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями в области защиты населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при

крупномасштабных чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

5 Классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера утверждена Постановлением Правительства РФ от 21.05.2007 № 304. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1485 определяет группы населения, проходящие обязательную подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также основные задачи и формы подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях.

6 Правилами противопожарного режима в РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 г. № 1479, устанавливаются требования пожарной безопасности, определяющие порядок поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов защиты в целях обеспечения пожарной безопасности.

7 Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 определяет перечень создаваемых федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В части защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций постановлением Правительством РФ от 15.04.2014 № 300 была утверждена Государственная программа РФ "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах". Рассчитанная на период до 2030 года программа позволит повысить уровень защищенности населения и территорий от опасностей и угроз мирного и военного времени.

8 Реализация единого системного подхода к обеспечению общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания в условиях сохранения высокого уровня рисков техногенного и природного характера и продолжающейся тенденции к урбанизации является одним из важных элементов создания устойчивого социально-экономического развития и роста инвестиционной привлекательности городов страны. В соответствии с этим была утверждена Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса "Безопасный город" (Распоряжение Правительства РФ от 03.12.2014 № 2446-р) для использования в работе органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В области антитеррористической защищенности объектов (территорий) были приняты постановления Правительства РФ, а именно: Постановление Правительства РФ от 25.12.2013 № 1244, Постановление Правительства РФ от 02.08.2019 № 1006.

9 Порядок подготовки и проведения в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления и организациях комплексных, командно-штабных, тактико-специальных и специальных учений, штабных и объектовых тренировок по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению

пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах определяется Приказом МЧС России от 29.07.2020 № 565.

¹⁰ В целях принятия мер по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, Минпросвещения России утверждён временный порядок сопровождения реализации образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, образовательных программ среднего профессионального образования и дополнительных общеобразовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (приказ Министерства просвещения РФ от 17.03.2020 г. № 103) и направлены для учета и использования в работе Методические рекомендации по реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (письмо Министерства просвещения РФ от 19.03.2020 г. № ГД-39/04).

¹¹ В целях повышения эффективности работы по реализации установленных требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) образовательных организаций были утверждены методические рекомендации "Организация деятельности по обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации" для руководства и использования в работе.

¹² Правительство РФ уделяет особое внимание не только плановому обновлению парка школьных автобусов в регионах путем выделения дополнительных бюджетных ассигнований в различные субъекты Федерации, но и распределению межбюджетных трансфертов пострадавшим от наводнения субъектам РФ на закупку школьных автобусов: Постановление Правительства РФ от 21.12.2013 № 1210; Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2013 № 2458-р.

¹³ Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 22.3.03-94 "Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Защита населения. Основные положения" устанавливает основные положения и требования к организации и проведению работ по защите жизни и здоровья населения в условиях ЧС, вызванных природными стихийными бедствиями, техногенными авариями и катастрофами, и является основой для разработки и практического применения уполномоченными научно-исследовательскими учреждениями, органами и звеньями представительной и исполнительной власти РФ нормативной документации и выполнения соответствующих мероприятий по конкретным направлениям и разделам общей программы обеспечения безопасности людей в ЧС.

¹⁴ Положения стандарта применяются органами государственного управления и регулирования, министерствами и ведомствами Российской Федерации, обязанными обеспечивать безопасность персонала и населения на местности, участвовать в решении задач планирования, регулирования, координации, руководства и осуществления комплекса работ по обеспечению защиты населения при ЧС, обусловленных природными стихийными бедствиями,

техногенными авариями и катастрофами, нарушающими нормальные условия жизни и деятельности на объекте или на определенной территории (акватории) и могущими привести к людским потерям.

15 Межгосударственный стандарт ГОСТ 22.1.01-97/ГОСТ Р 22.1.01-95 "Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование. Основные положения" устанавливает основные положения по составу системы мониторинга состояния окружающей среды и прогнозирования ЧС, требования к нормативному и метрологическому обеспечению этой системы. Положения стандарта подлежат применению органами управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий (акваторий) от ЧС.

16 На региональном уровне для регулирования вопроса возникновения чрезвычайных ситуаций и ликвидаций их последствий были приняты соответствующие нормативные правовые акты. Ниже представлена выборка нормативного регулирования из открытых источников информации.

17 Распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 10.09.2018 года № 1022-р обеспечено выделение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств за счет средств резервного фонда Правительства Республики Саха (Якутия) на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ на объектах Министерства образования и науки Республики Саха (Якутия).

18 Министерство образования Приморского края участвует в мероприятиях по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и ликвидации их последствий на территории Приморского края, в том числе: организует выполнение мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, а также ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций в организациях, подведомственных министерству образования Приморского края; организует отдых и оздоровление детей дошкольного и школьного возраста, проживающих на территории муниципальных образований Приморского края, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций в соответствии с Постановлением Администрации Приморского края от 16.12.2005 года № 282-па.

19 На основании проведенного анализа принятых в субъектах РФ нормативных правовых актов следует заметить, что региональными органами исполнительной власти принято наибольшее количество документов по применению мер защиты от чрезвычайной ситуации природного характера, а именно наводнения. Наиболее часто сталкиваемыми с данной чрезвычайной ситуацией оказались такие регионы, как Республика Саха (Якутия) и Иркутская область. Стоит отметить, возникновение чрезвычайных ситуаций, таких как наводнение, по большей части не зависит ни от населения, ни от органов государственной власти, но также требует особого внимания со стороны принятия мер, в частности и законодательных [6].

20 В целях обеспечения завершения ликвидации последствий паводка, произошедшего на территории Иркутской области в 2019 году, был принят ряд нормативных правовых актов регионального и федерального уровней: Распоряжение Правительства РФ от 18.09.2019 года № 2126-р, Распоряжение Правительства РФ от 22.05.2020 № 1361-р; Указ Губернатора Иркутской области от 31.12.2019 года № 323-уг; Указ Губернатора Иркутской области от 06.03.2020 № 49-уг.

21 В соответствии с Распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 31.01.2020 года № 53-р приняты меры по определению формы и места учебных занятий школьников, отселяемых из районов возможного затопления; приняты дополнительные меры по обучению учащихся общеобразовательных учреждений, студентов образовательных организаций, проживающих в зонах экстренного оповещения, по действиям в условиях быстроразвивающихся чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; организовано проведение в учебных учреждениях дополнительных занятий, а также разъяснительной работы среди родителей (родительских комитетов) по недопущению оставления детей без присмотра и выхода их на лед с целью исключения несчастных случаев на водных объектах в связи с потеплением и уменьшением толщины ледового покрова на реках.

22 Настоящим испытанием в целях принятия мер по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, стал 2020 год для субъектов образовательного процесса и органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере образования [5].

23 В связи со сложившейся обстановкой во всех субъектах РФ были приняты соответствующие законодательные акты о введении режима повышенной готовности [4] и реализации дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

24 В то же время отметим, что в условиях масштабного распространения новой коронавирусной инфекции решений о введении режима чрезвычайной ситуации ни в стране в целом, ни в одном субъекте не было [1].

25 Несмотря на активную нормотворческую деятельность в исследуемой области по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера крайне мало уделяется внимания вопросу законодательного регулирования в части, касающейся чрезвычайных ситуаций криминального и террористического характера, а именно в образовательных учреждениях. В промежутке времени с 2015 по 2021 год в различных субъектах РФ было зафиксировано более 20 случаев стрельбы в российских школах¹.

26 В ходе последних событий, произошедших в Казани (Республика Татарстан) в мае 2021 года, Минпросвещения России в целях усиления мер безопасности, повышения состояния защищенности от угроз криминального характера и террористических угроз образовательных организаций Минпросвещения России обращает внимание в Письме от 11 мая 2021 года № СК 123/07 на необходимость максимального контроля в части создания условий,

обеспечивающих сохранение жизни, здоровья обучающихся и работников образовательных организаций ("Рекомендации по организации действий в кризисной ситуации для участников образовательных отношений").

²⁷ В заключение автор отмечает, что и События последних лет со всей определенностью доказали, что безопасное нахождение обучающихся в образовательных организациях остается актуальной проблемой. Участие органов исполнительной власти в противодействии чрезвычайным ситуациям криминального и террористического характера не в полной степени урегулировано [3]. Одним из главных вопросов в осуществлении управления региональными системами образования в чрезвычайных и кризисных ситуациях остается обеспечение безопасности участников учебного процесса. Определенно недостаточно только рекомендаций по организации действий в кризисной или чрезвычайной ситуации, в первую очередь необходимо не допустить подобных ситуаций обеспечением безопасности на территориях образовательных организаций как усиленным финансированием со стороны государства, так и усовершенствованием законодательства в данной проблематике.

Примечания:

1. >>>>

Библиография:

1. Винокуров В.А. Новый вид чрезвычайных ситуаций и проблемы правового регулирования, возникающие при их ликвидации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 1. – С. 12-16.
2. Кузнецов А.Н., Скобельцина К.Н. Обеспечение доступности образовательной инфраструктуры в стандартных и кризисных ситуациях: международный обзор // Человек и образование. – 2021. – № 1 (66). – С. 11-16.
3. Старостин С.А. Чрезвычайное положение: моногр. –М.: Проспект, 2019. – 120 с.
4. Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс-мажором // СПС "КонсультантПлюс" – режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349932/
5. Сергеев Ю.Д., Калецкий Е.Г., Павлова Ю.В. Правовые основы реализации дистанционных образовательных технологий в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // Медицинское право. – 2020. – № 4. – С. 3-8.
6. Тарасов Е.А. Классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. – 2020. – № 2. – С. 3-16.

7. Kuznetsov A., Skobeltsina K. Social Educational Infrastructure for Russian School Students: Baseline Study in Availability and Accessibility under Regular and Critical Conditions, INTED 2021 Proceedings. 2021. C. 8247-8251.

Normative and legal regulation of management issues of regional education systems in emergency and critical situations

Valeria Molchanova

*Leading Specialist of the Educational Systems Management Center, Federal State Budget Scientific Institution «Institute of Education Management of the Russian Academy of Education»
Russian Federation, Moscow*

Abstract

The article deals with issues of regulatory regulation of the management of regional education systems in emergency and critical situations. Issues of ensuring the safety of participants in the educational process remain relevant from year to year. Within the framework of this issue, an analysis of more than 40 existing legislation from open sources regulating the education system in emergency and critical situations has been carried out. The legal process of regional executive authorities in the field of education is highlighted in order to identify gaps and update regulatory legal acts on this topic.

Keywords: emergency, crisis, security, education management, legal regulation

Publication date: 21.04.2022

Citation link:

Molchanova V. Normative and legal regulation of management issues of regional education systems in emergency and critical situations // *Man and Education* – 2021. – Issue 3 (68) С. 124-129 [Electronic resource]. URL: <https://человекиобразование.рф/S181570410019362-3-1> (circulation date: 16.05.2024). DOI: 10.54884/S181570410019362-3