

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	11
Принятые сокращения.....	13
Раздел I. Теоретические основы образовательного права	
Глава 1. Образовательное право: понятие, предмет и метод.....	17
1.1. Понятие образовательного права.....	17
1.2. Образовательное право и право на образование.....	18
1.3. Образовательное право как отрасль законодательства.....	19
1.4. Предмет образовательного права.....	21
1.5. Метод образовательного права.....	22
1.6. Функции образовательного права.....	24
1.7. Наука образовательного права.....	25
1.8. Предмет и метод науки образовательного права.....	27
1.9. Образовательное право как учебная дисциплина.....	30
Глава 2. Право на образование (субъективное образовательное право).....	31
2.1. Понятие права на образование.....	31
2.2. Международные стандарты права на образование.....	34
2.3. Конституционное закрепление права на образование в России.....	37
2.4. Гарантии права на образование.....	40
2.5. Юридические гарантии.....	42
2.6. Право на образование в иностранном законодательстве.....	45
Глава 3. Нормы образовательного права.....	61
3.1. Система образовательного права.....	61
3.2. Правовые нормы и иные социальные нормы, регулирующие отношения в сфере образования.....	62
3.3. Понятие нормы образовательного права.....	64
3.4. Регулятивные и охранительные нормы.....	65
3.5. Нормы управомочивающие, обязывающие, запрещающие и поощрительные.....	66
3.6. Нормы императивные, рекомендательные и диспозитивные.....	68
3.7. Специальные нормы.....	70
3.8. Структура нормы образовательного права. Диспозиция.....	72
3.9. Структура нормы образовательного права. Гипотеза.....	73
3.10. Структура нормы образовательного права. Санкция.....	75
3.11. Идеальная структура нормы.....	77
3.12. Способ изложения правовой нормы.....	77
3.13. Действие нормы образовательного права во времени.....	79
3.14. Действие нормы образовательного права в пространстве.....	82
3.15. Действие нормы образовательного права по кругу лиц.....	83

Глава 4. Образовательные правоотношения	85
4.1. Отношения в сфере образования и образовательные отношения	85
4.2. Понятие образовательного правоотношения	86
4.3. Образовательное правоотношение и норма образовательного права	87
4.4. Образовательное правоотношение и пробелы в образовательном праве	88
4.5. Юридический факт и индивидуализация образовательного правоотношения	89
4.6. Структура образовательного правоотношения	89
4.7. Понятие объекта образовательного правоотношения	90
4.8. Юридическое содержание образовательного правоотношения	91
4.9. Защита образовательного правоотношения со стороны государства	93
4.10. Субъект образовательного правоотношения	93
4.11. Управомоченные и обязанные участники образовательных правоотношений	94
4.12. Индивидуальные и коллективные субъекты образовательных правоотношений	95
4.13. Правосубъектность. Правоспособность и дееспособность	96
4.14. Правоспособность и дееспособность образовательной организации	98
4.15. Представительство в образовательных правоотношениях	99
4.16. Основания возникновения, изменения и прекращения образовательных правоотношений	101
Глава 5. Источники образовательного права	104
5.1. Понятие источника образовательного права	104
5.2. Виды источников образовательного права	105
5.3. Система источников образовательного права	106
5.4. Федеральный, региональный и муниципальный уровни образовательного права	107
5.5. Конституционные основы образовательного права	108
5.6. Международные договоры об образовании	110
5.7. Федеральные источники: законы	112
5.8. Федеральные источники: подзаконные акты	113
5.9. Педагогическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов	119
5.10. СанПиН в системе источников образовательного права	121
5.11. Региональные источники	122
5.12. Муниципальные источники	125
5.13. Локальные нормативные акты, содержащие нормы образовательного права	127
5.14. Систематизация законодательства об образовании	131
Глава 6. Применение образовательного права	135
6.1. Понятие и формы реализации образовательного права	135
6.2. Виды и методы правоприменительной деятельности в сфере образования	138
6.3. Государственное принуждение в сфере образования	139

6.4. Субъекты правоприменения	140
6.5. Требования к правоприменительной деятельности.....	141
6.6. Действия по собственному усмотрению в процессе применения образовательного права.....	143
6.7. Стадии процесса применения норм образовательного права.....	145
6.8. Фактические обстоятельства дела. Доказательства.....	146
6.9. Уяснение смысла применяемой нормы. Толкование нормы образовательного права.....	148
6.10. Особые случаи юридической квалификации: пробелы в праве и юридические коллизии	152
6.11. Акт правоприменения: понятие	153
6.12. Особенности процедуры принятия правоприменительного акта	154
6.13. Форма правоприменительного акта.....	156
6.14. Классификация правоприменительных актов.....	157
6.15. Исполнение правоприменительного акта.....	157
Глава 7. Принципы образовательного права	159
7.1. Понятие принципа права	159
7.2. Система принципов образовательного права.....	160
7.3. Принцип законности.....	165
7.4. Принцип равенства.....	165
7.5. Принцип социальной справедливости	167
7.6. Принцип демократии	169
7.7. Гуманистический характер образования	171
7.8. Признание приоритетности образования	172
7.9. Единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства.....	174
7.10. Светский характер образования в государственных и муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность.....	176
7.11. Адаптивность системы образования к особенностям развития и подготовки обучающихся и воспитанников.....	178
7.12. Свобода выбора при реализации права на образование	180
7.13. Обеспечение права на образование в течение всей жизни	182
7.14. Обеспечение академической мобильности	184
7.15. Автономия образовательных организаций	188
7.16. Академические права и свободы педагогических работников и обучающихся.....	190
7.17. Принципы формирования образовательной среды.....	192
Раздел II. Основные понятия и институты образовательного права	
Глава 8. Образование и система образования	199
8.1. Законодательное определение образования.....	199
8.2. Виды образования.....	200
8.3. Уровни образования.....	201
8.4. Формы получения образования	202
8.5. Образование и формы обучения.....	204
8.6. Дистанционное образование.....	205

8.7. Система образования.....	206
8.8. Содержание образования.....	208
8.9. Федеральные государственные образовательные стандарты.....	209
8.10. Самостоятельные образовательные стандарты.....	214
8.11. Федеральные государственные требования.....	215
8.12. Профессиональные и иные стандарты.....	216
8.13. Примерные образовательные программы.....	217
8.14. Образовательная программа: понятие.....	221
8.15. Образовательная программа: виды.....	224
8.16. Образовательная программа: структура.....	227
8.17. Дифференциация содержания образования.....	232
8.18. Качество образования.....	234
Глава 9. Образовательная организация.....	240
9.1. Лица, осуществляющие образовательную деятельность.....	240
9.2. Организации, осуществляющие обучение.....	240
9.3. Индивидуальный предприниматель как субъект образовательных правоотношений.....	242
9.4. Образовательные организации.....	242
9.5. Типы образовательных организаций.....	243
9.6. Государственные, муниципальные и частные образовательные организации.....	246
9.7. Название образовательной организации.....	246
9.8. Дифференциация правового положения образовательных организаций высшего образования.....	247
9.9. Ведущие классические университеты.....	248
9.10. Федеральные университеты.....	249
9.11. Национальные исследовательские университеты.....	250
9.12. Создание образовательных организаций.....	253
9.13. Образовательная организация как учреждение. Казенные, бюджетные, автономные и частные образовательные учреждения.....	254
9.14. Реорганизация и ликвидация образовательной организации.....	258
9.15. Официальная оценка последствий реорганизации или ликвидации государственной (муниципальной) образовательной организации.....	259
9.16. Комиссия по оценке последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации государственной (муниципальной) образовательной организации.....	261
9.17. Реорганизация и ликвидация сельской образовательной организации.....	263
9.18. Создание, реорганизация и ликвидация межгосударственных образовательных организаций.....	264
9.19. Устав образовательной организации.....	265
9.20. Нормотворческие полномочия образовательной организации.....	268
9.21. Управление образовательной организацией.....	270
9.22. Руководитель образовательной организации.....	273
9.23. Должность президента в системе управления образовательной организацией высшего образования.....	275
9.24. Общее собрание и конференция образовательной организации.....	276

9.25. Педагогический совет.....	278
9.26. Ученый совет.....	280
9.27. Частно-государственное партнерство и управление образовательной организацией	283
9.28. Попечительский совет	283
9.29. Управляющий совет.....	285
9.30. Наблюдательный совет	290
9.31. Органы, участвующие в управлении и выражающие мнение отдельных групп участников образовательных отношений	293
9.32. Структура образовательной организации.....	298
9.33. Правовой статус и автономия образовательной организации.....	307
9.34. Правовой статус: компетенция.....	308
9.35. Компетенция образовательной организации в смежных с образованием областях	310
9.36. Обязанности образовательной организации	314
9.37. Юридическая ответственность образовательной организации	315
Глава 10. Обучающиеся	320
10.1. Обучающиеся как участники образовательных правоотношений.....	320
10.2. Категории обучающихся	323
10.3. Основные права обучающихся	329
10.4. Обязанности обучающихся	397
10.5. Юридическая ответственность обучающихся.....	403
10.6. Родители и иные законные представители несовершеннолетних обучающихся	415
10.7. Защита прав обучающихся	419
10.8. Особенности правового статуса отдельных категорий обучающихся	435
Глава 11. Педагогические работники.....	450
11.1. Педагогические работники как участники образовательных правоотношений.....	450
11.2. Номенклатура должностей педагогических работников	455
11.3. Правовой статус педагогического работника	466
11.4. Особенности регулирования труда педагогических работников	506
Глава 12. Реализация образовательной программы.....	520
12.1. Общие требования к реализации образовательных программ.....	521
12.2. Сетевая форма реализации образовательных программ.....	521
12.3. Реализация образовательных программ дошкольного образования	526
12.4. Реализация основных общеобразовательных программ	531
12.5. Реализация программ среднего профессионального образования.....	538
12.6. Реализация программ высшего образования: бакалавриат, специалитет, магистратура	539
12.7. Реализация образовательных программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре	548
12.8. Реализация образовательных программ профессионального обучения.....	554

12.9. Реализация образовательных программ дополнительного образования детей и взрослых.....	555
12.10. Реализация дополнительных профессиональных программ.....	560
12.11. Начало реализации образовательной программы: прием на обучение.....	563
12.12. Реализация образовательной программы и индивидуализация образовательной траектории.....	593
12.13. Реализация образовательной программы и предоставление платных образовательных услуг. Правила оказания платных образовательных услуг.....	595
12.14. Проведение практики обучающихся.....	599
12.15. Контроль качества освоения образовательной программы.....	601
12.16. Итоговая аттестация по результатам реализации образовательной программы.....	607
12.17. Прекращение образовательных правоотношений.....	629
12.18. Особенности реализации отдельных видов образовательных программ.....	630
Глава 13. Документы об образовании.....	668
13.1. Понятие документа об образовании.....	668
13.2. Правовое значение документа об образовании.....	669
13.3. Документ об образовании и образовательный ценз.....	670
13.4. Российские и иностранные документы об образовании.....	670
13.5. Документы об образовании установленного образца и документы об образовании государственного образца.....	671
13.6. Документы об образовании и (или) о квалификации. Документы об обучении.....	672
13.7. Документ о получении общего образования.....	673
13.8. Документ об образовании и о квалификации.....	677
13.9. Диплом кандидата наук.....	690
13.10. Документ о квалификации.....	692
13.11. Документ об обучении.....	699
13.12. Выдача документа об образовании.....	703
13.13. Федеральный реестр документов об образовании.....	704
13.14. Дубликат документа об образовании.....	705
13.15. Документы об образовании и международное сотрудничество в сфере образования.....	707
13.16. Подтверждение документов об образовании.....	708
13.17. Признание образования, полученного в иностранном государстве.....	717
Глава 14. Управление и контроль в сфере образования.....	740
14.1. Понятие управления системой образования.....	740
14.2. Лицензирование образовательной деятельности.....	754
14.3. Государственная аккредитация.....	764
14.4. Государственный контроль и надзор в сфере образования.....	775
14.5. Информационное обеспечение управления в системе образования.....	789
14.6. Общественные инструменты управления системой образования.....	792

ПРЕДИСЛОВИЕ

Образовательное право как отрасль законодательства и направление современной юридической науки появилось еще в прошлом веке, но свой новый формат и значение приобрело на рубеже XX–XXI вв. Когда во многих странах, включая Российскую Федерацию, происходили образовательные реформы, образование и наука — символы современного постиндустриального общества — стали важным фактором социального и экономического развития, одним из основных направлений государственной политики.

Нормативно-правовая база регулирования отношений в сфере образования значительно расширилась и усложнилась. На количественные изменения нормативного регулятора наложилось изменения качественные — модернизация образования, его глобализация, развитие академической мобильности, Болонский процесс и др. Особое место в системе российского образовательного права начинают занимать такие институты, как автономия образовательной организации, академические свободы, экономические гарантии образовательного права, защита прав, свобод и законных интересов и проч.

Сегодня образовательное право вышло за границы раздела административного права и стало самостоятельным важным элементом подготовки будущих педагогов и всех, кто связывает свою профессиональную деятельность с воспитанием, образованием, исследовательской деятельностью, творчеством. Как следствие — значительно расширяется круг лиц, которые не имеют юридического образования, но изучают образовательное право, готовясь стать учителями в школах и преподавателями в университетах, намереваясь связать свою будущую специальность со сферой дополнительного образования или профессиональным обучением и т.д.

Учебник, который сейчас перед вами, предназначен как раз для студентов, незнакомых с юридической наукой и приступающих к изучению образовательного права.

Специфика нашей целевой аудитории (а это не только студенты, но и аспиранты, слушатели, адъюнкты, стажеры и т.д.) предопределила структурную особенность учебника, а соответственно и самого учебного курса. Он начинается с раздела «Теоретические основы образовательного права», изучение которого призвано компенсировать отсутствие у обучающихся базового юридического образования и познакомить их с основными понятиями и категориями образовательного права — правом на образование, нормой образовательного права, правоотношением в сфере образования, принципами образовательного права и т.д.

На изучение тем первого раздела у студентов-неюристов уйдет, скорее всего, значительно больше сил и времени, чем на все последующие темы учебного курса. Однако надеемся, что приобретенные знания теории образовательного права позволят читателям в дальнейшем самостоятельно работать с юридическими текстами, анализировать их, отчетливо представлять механизм правового регулирования отношений в сфере образования и свободно ориентироваться в ключевых вопросах, с которыми они неизбежно столкнутся, когда будут читать нормативные акты (законы, постановления, приказы и т.д.) и акты правоприменения (распоряжения, приказы, договоры и т.д.), относящиеся к данной сфере.

Образовательное право в настоящее время изучается и на некоторых юридических факультетах. Будущим юристам первый раздел нашего учебника позволит повторить основы теории права и увидеть ее отражение в примерах из образовательного законодательства и соответствующей правоприменительной практики.

Второй раздел знакомит читателя с основными институтами современного образовательного права: образованием как объектом правового регулирования; участниками образовательных правоотношений — образовательной организацией, обучающимися, их представителями, педагогическими работниками; механизмом реализации образовательных программ; спецификой управления в сфере образования и т.д.

Учебник сопровождается практикумом, в который включены материалы для проведения семинарских занятий. Выходящий в свет отдельным изданием, практикум может оказаться полезным для тех, кто начинает изучать образовательное право самостоятельно. При использовании же его на семинарских и практических занятиях работу с учебно-методическими материалами планирует и организует преподаватель.

По известным причинам, связанным прежде всего с объемом настоящего издания, мы ограничимся публикацией лишь нескольких тем практикума, но надеемся, что содержащиеся в нем примеры различных форм учебной работы со студентами, методические указания и комментарии, образцы тестов и иных контрольных материалов будут полезны преподавателям при разработке учебно-методических материалов по остальным темам учебной программы курса «Образовательное право».

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации
- ВАК** — Высшая аттестационная комиссия
- ВВП** — валовой внутренний продукт
- Генпрокуратура России** — Генеральная прокуратура Российской Федерации
- ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
- ЕАЭС** — Евразийский экономический союз
- ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество
- ЕГЭ** — Единый государственный экзамен
- ЖК РФ** — Жилищный кодекс Российской Федерации
- Закон об образовании** — Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ
«Об образовании в Российской Федерации»
- КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных
правонарушениях
- МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации
- МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации
- Минздрав России** — Министерство здравоохранения Российской Федерации
- Минкультуры России** — Министерство культуры Российской Федерации
- Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации
- Минобрнауки России** — Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации
- Минприроды России** — Министерство природных ресурсов и экологии
Российской Федерации
- Минпросвещения России** — Министерство просвещения Российской Федерации
- Минпросвещения России/Минобрнауки России** — Министерство просвещения
Российской Федерации или Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации (либо оба министерства) в соответствии со сферами
ведения каждого из них, установленными в Указе Президента Российской
Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов
исполнительной власти»
- Минспорт России** — Министерство спорта Российской Федерации
- Минтранс России** — Министерство транспорта Российской Федерации
- Минтруд России** — Министерство труда и социальной защиты
Российской Федерации

- Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации
- Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации
- Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации
- МОН РФ** — Министерство образования и науки Российской Федерации (до 15 мая 2018 г.)
- МОТ** — Международная организация труда
- МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации
- ООН** — Организация Объединенных Наций
- Росархив** — Федеральное архивное агентство
- Росгвардия** — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации
- Рособрнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
- Росстандарт** — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
- СанПиН** — санитарно-эпидемиологические правила и нормативы
- СВР России** — Служба внешней разведки Российской Федерации
- СК РФ** — Семейный кодекс Российской Федерации
- ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации
- УИК РФ** — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
- УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации
- УМК** — учебно-методический комплекс
- УМО** — учебно-методическое объединение
- ФГОС** — федеральный государственный образовательный стандарт
- ФГТ** — федеральные государственные требования
- ФНС России** — Федеральная налоговая служба
- ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации
- ФСИН России** — Федеральная служба исполнения наказаний
- ФСО России** — Федеральная служба охраны Российской Федерации
- ЮНЕСКО** — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО
ПРАВА

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД

1.1. ПОНЯТИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Государство уделяет особое внимание регулированию отношений в сфере образования, принимая нормативные акты, создающие правовую основу для реализации на практике конституционного права граждан на образование.

Образовательное право представляет собой систему общеобязательных, формально определенных юридических норм, устанавливаемых публичной властью для регулирования отношений в сфере образования.

Нормы образовательного права могут содержаться в конституции, международных договорах, законах, различного рода подзаконных актах (указах, постановлениях, приказах и т.д.). Они могут быть закреплены в нормативных правовых актах, действующих на всей территории государства, либо в актах, которые принимаются региональными органами власти (органами власти субъектов федеративного государства), органами местного самоуправления или даже отдельными образовательными организациями и, соответственно, действовать на ограниченной территории (отдельного субъекта Федерации, муниципалитета или образовательной организации).

Особое место образования в социальной политике государства, его тесная взаимосвязь с наукой и экономикой и, как следствие, расширение нормативной базы образования стали причиной появления в национальных правовых системах многих государств образовательного права как отдельной, обособленной отрасли национального законодательства.

В последнее время в самостоятельные нормативно-правовые образования начинают выделяться крупные правовые институты образовательного права. Так возникли *«школьное право»*, *«университетское право»* и т.д.

Образовательное право — это не только система правовых норм, регулирующих отношения в сфере образования. Понятие «образовательное право»

используется также для обозначения отрасли (направления) юридической науки, возникшей на стыке права и образования.

На стыке законодательства об образовании и одноименной отрасли юридической науки появилась учебная дисциплина «Образовательное право», которая преподается на юридических и иных факультетах университетов, в педагогических образовательных организациях и т.д.

Таким образом, термин «образовательное право» может использоваться, во-первых, для обозначения отрасли законодательства, регулирующей отношения в сфере образования, во-вторых, — отрасли юридической науки, исследующей нормы образовательного права, образовательные правоотношения и т.д. (наука образовательного права), и, в-третьих, — одноименной учебной дисциплины, которая изучается студентами и аспирантами в образовательных организациях.

1.2. ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

Словом «право»¹ обозначается не только регулятор отношений в сфере образования (*объективное право*), но и мера юридически возможного поведения участника образовательных правоотношений (*субъективное право*).

Образовательное право понимается прежде всего как совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в различных источниках образовательного права (конституция, международный договор, закон, подзаконный акт и т.д.) — т.е. как право в объективном смысле (*объективное образовательное право*)².

Право в субъективном смысле определяет меру и пределы возможного поведения управомоченного субъекта правоотношений в сфере образования и может быть определено понятием «*право на образование*». Формами проявления субъективного права являются, например, право ребенка на получение дошкольного образования, его право на обучение на родном языке, право обучающегося на ликвидацию академической задолженности и т.д.

Объективное и субъективное право самым тесным образом взаимосвязаны: субъективное право, т.е. *право на образование*, представляет собой юридические возможности участника образовательных правоотношений, которые возникают у него в соответствии с правом объективным, т.е. правовыми

¹ В иностранных языках для обозначения *объективного права* как совокупности правовых норм используются слова: *law* (англ.), *loi* (фр.), *ley* (исп.) и т.д. Право в субъективном смысле, определяющее меру и пределы возможного поведения, — это уже *rights* (англ.), *droits* (фр.), *derechos* (исп.).

² В юридической литературе объективное право иначе называется *позитивным*, или *положительным*, правом.

нормами, содержащимися в различных источниках образовательного права — конституции, актах законодательства об образовании и т.д.

1.3. ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С принятием в 1992 г. Закона РФ «Об образовании» в рамках правовой системы Российской Федерации начало формироваться законодательство в области образования, которое включало сам Закон, принимаемые в соответствии с ним иные федеральные законы и подзаконные акты, а также нормативные правовые акты субъектов РФ в области образования.

Задачами нового российского законодательства об образовании стали:

— разграничение компетенции в области образования между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;

— обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование;

— создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации;

— определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц в области образования, а также правовое регулирование их отношений в данной области.

В 1990–2010 гг. в российское законодательство в области образования постоянно вносились изменения и дополнения, которые были связаны с общим курсом государственной политики на реформирование и модернизацию образования.

Реформирование образования привело к появлению в законодательстве норм, предусматривающих децентрализацию управления образованием, обеспечение демократизма при принятии управленческих решений, расширение автономии образовательных организаций, формирование таких моделей финансирования образования, которые бы соответствовали рыночной экономике.

Одновременно с реформированием образования происходит его *модернизация*, «осовременивание». Основная цель такой модернизации состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования. Реализуя эту цель, законодательство об образовании постоянно адаптируется к изменяющимся условиям общественно-политической и экономической жизни, учитывает новейшие достижения научно-технического прогресса. Как следствие, в законодательстве об образовании появляются нормы об использовании современных информационно-коммуникационных технологий для развития дистанционного образования, о государственном содействии развитию инклюзивного образования, о переходе к «образованию в течение всей

жизни» (*lifelong learning, LLL*). В конечном итоге образование становится более доступным и качественным, а образовательное законодательство превращается в важную правовую гарантию формирования «общества, основанного на знаниях» (*knowledge societies*).

Изменения, вносимые на протяжении последних двух десятилетий в российское законодательство, коснулись прежде всего высшего образования, и связано это с тем, что Российская Федерация присоединилась к Болонскому процессу, став полноправным участником формирования европейского пространства высшего образования. В законодательстве об образовании появились нормы, устанавливающие многоуровневую систему высшего образования и вводящие новые правила для обеспечения академической мобильности студентов.

Другим направлением существенных корректировок образовательного законодательства стала экономика образования и обозначившийся переход от исключительно государственного финансирования образования к многоканальному финансированию, которое предполагает осуществление образовательной деятельности за счет средств физических и юридических лиц, использование образовательных кредитов и т.д.

Многочисленные изменения и дополнения, вносимые в законодательство об образовании, привели к тому, что оно приобрело вид «лоскутного одеяла». Тексты законов становились трудночитаемыми, порой даже противоречивыми. Выход виделся в принятии нового закона об образовании, на основе которого создавалось бы образовательное право нового поколения.

Путь к решению этой задачи оказался непростым. Первоначально в соответствии с распоряжением Правительства РФ разрабатывался проект Образовательного кодекса. Затем было принято решение отказаться от принятия кодифицированного акта и перейти к разработке проекта федерального закона, который интегрировал бы законодательство по всем уровням системы образования — от дошкольного образования до аспирантуры.

Такой закон был принят в конце 2012 г. и вступил в силу 1 сентября 2013 г. Речь идет о Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». На его основе и начало формироваться современное российское законодательство об образовании.

Законодательство об образовании становится динамично развивающейся отраслью современного законодательства во многих зарубежных государствах. При этом в каждой отдельно взятой стране формирование и развитие образовательного законодательства отличают свои особенности, обусловленные как историческими, культурными, академическими традициями образовательной системы, так и спецификой национальной правовой системы.

Принадлежность государства к конкретной правовой семье объясняет особенности в понимании самого образовательного права. Если в государствах романо-германской правовой семьи (Франция, Германия, Испания, Италия и другие государства континентальной Европы, включая Российскую Федерацию и государства СНГ) образовательное право ассоциируется в пер-

вую очередь с законом, в котором содержатся нормы, регулирующие отношения в сфере образования, то в государствах англосаксонского права (Великобритания, США, Канада, Австралия, Индия и др.) основными регуляторами образовательных отношений выступают не законы, а судебные прецеденты — правила поведения, сформулированные судьями и применяемые в качестве нормы при рассмотрении аналогичных дел.

В государствах романо-германской правовой семьи основная роль в формировании образовательного права отводится законодательному органу, который принимает законы об образовании, формируя тем самым систему общеобязательных норм-правил поведения, имеющих высшую юридическую силу при регулировании образовательных отношений. Органы, применяющие закон (административные органы, суды), призваны в своей деятельности точно реализовать законодательные нормы, издавая соответствующие правоприменительные акты (приказы, судебные решения и т.д.).

Что же касается государств англосаксонской правовой семьи, то ведущую роль в формировании образовательного права в них играют суды, создавая при разрешении образовательных споров судебные прецеденты, а образовательное законодательство (статутное право), принимаемое законодательными органами, помогает судебной власти регулировать образовательные отношения.

Во второй половине XX в. наряду с активным формированием национального законодательства об образовании появляется и международное образовательное право. Развитию образовательной тематики в международном праве содействовало продвижение концепции основных прав человека, а также интернационализация современной науки и образования и развитие международных академических обменов.

1.4. ПРЕДМЕТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Предметом образовательного права являются общественные отношения, на которые направлено действие норм образовательного права. Иными словами, предмет содержит ответ на вопрос: *что* регулирует образовательное право?

Определение предмета правового регулирования позволяет установить границы между образовательным правом и смежными отраслями права, а также вывести за пределы образовательного права те отношения, которые регулируются с помощью социальных норм, не являющихся правовыми (как, например, в случае с правилами приветствия преподавателя в начале занятия, когда применяются нормы морали и обычая, а не нормы права).

Предмет образовательного права составляют общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование.

Отношения в сфере образования — это, во-первых, собственно образовательные отношения, т.е. совокупность общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ, и, во-вторых, общественные отношения, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование.

Такой расширительный подход к определению предмета образовательного права позволяет говорить о *комплексном характере* законодательства об образовании, которое регулирует весь спектр отношений, возникающих в связи с реализацией права каждого на образование, устанавливает различные государственные гарантии прав и свобод человека в сфере образования, создавая тем самым необходимые экономические, правовые, организационные, кадровые и другие условия для реализации этих прав и свобод на практике.

Из предмета образовательного права выводятся основные задачи законодательства об образовании:

- установление правовых, организационных и экономических основ образования в Российской Федерации;
- выведение основных принципов государственной политики Российской Федерации в сфере образования;
- закрепление общих правил функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности;
- определение правового положения участников отношений в сфере образования.

1.5. МЕТОД ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Метод показывает, как с помощью норм образовательного права регулируются отношения в сфере образования. Иначе говоря, метод демонстрирует, как — с помощью каких правовых средств, с использованием каких правовых инструментов и приемов — урегулирован предмет образовательного права.

Образовательное право — комплексная отрасль законодательства. Отношения в сфере образования могут регулироваться как с помощью *императивного метода*, характерного для отраслей публичного права (административного, конституционного, финансового права), так и с использованием *диспозитивного метода*, применяемого в основном в отраслях частного права (в гражданском, торговом праве).

Императивный метод предполагает неравенство сторон, участвующих в регулируемых отношениях. От одной стороны исходят властные предписания, другая обязана их исполнить. Иначе этот метод называют субординационным или методом власти-подчинения. Императивный метод характеризу-

ется применением таких приемов правового регулирования, как предписания и запреты, возложение обязанностей на участников правоотношений. Участник образовательных правоотношений, не обладающий властными полномочиями, будет следовать предписаниям, обращенным в его адрес, соблюдать установленные запреты, исполнять возложенные на него обязанности. С помощью императивного метода регулируются, например, отношения по лицензированию образовательной деятельности и аккредитации образовательной программы, отношения при проведении внеплановых проверок организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в рамках государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Диспозитивный метод исходит из равенства сторон правоотношений. При регулировании отношений с помощью этого метода применяются преимущественно дозволения. Диспозитивный метод используется, например, при заключении договора об образовании, договора о целевом обучении, при получении образовательного кредита и т.д.

Наряду с императивным и диспозитивным, в целях правового регулирования отношений в сфере образования могут использоваться и другие методы — например, поощрительный и рекомендательный.

Поощрительный метод стимулирует участников образовательных правоотношений к образцовому поведению, к высоким достижениям в учебе и т.п. (например, предоставление льгот при поступлении в образовательную организацию победителям олимпиады школьников, вручение медали «За особые успехи в учении» лицам, завершившим освоение образовательных программ среднего общего образования, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию и имеющим итоговые оценки успеваемости «отлично» по всем учебным предметам).

Рекомендательный метод состоит в том, что участникам правоотношений в сфере образования адресуются советы (рекомендации), в которых выражены желательные варианты их поведения. Рекомендация государственного органа может помочь участнику правоотношений сделать соответствующий выбор, принять решение и т.п., при этом за ним остается право на альтернативное поведение (разработка примерных основных образовательных программ, определяющих рекомендуемые объем и содержание образования определенного уровня и (или) определенной направленности; формирование федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность; издание Рособрнадзором методических рекомендаций по осуществлению органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им полномочий Российской Федерации в сфере образования).

В отдельных случаях законодатель может устанавливать обязательный характер рекомендаций при регулировании отношений в сфере образования.

Такие рекомендации становятся обязательными к исполнению для тех участников отношений в сфере образования, к которым они обращены (например, в соответствии со ст. 11 Закона г. Москвы «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве» «рекомендации по созданию (изменению) специальных условий обучения (воспитания), содержащиеся в заключении психолого-медико-педагогической комиссии, обязательны для исполнения государственными образовательными учреждениями и негосударственными образовательными организациями, в которых обучаются лица с ограниченными возможностями здоровья»).

В последнее время для регулирования общественных отношений, в том числе в сфере образования, все чаще стало использоваться «мягкое право» (*soft law*). Нормы мягкого права отличаются от традиционных норм «жесткого права» (*hard law*) тем, что не являются общеобязательными. Они представляют рекомендации авторитетных международных организаций и, по сути, служат примером использования рекомендательного метода правового регулирования, опирающегося на авторитет международного института, от которого исходит «мягкое право» (например, Модельный закон об ответственности участников образовательного процесса, принятый в 2012 г. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Рекомендации Европейского Парламента и Европейского Совета (2001/613/ЕС), касающиеся выезда за рубеж студентов, лиц, направленных на стажировку, волонтеров, преподавателей и воспитателей, и др.).

1.6. ФУНКЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Если объективное образовательное право представляет собой совокупность норм, воздействующих на отношения в сфере образования, то *функции образовательного права* — это основные направления воздействия норм образовательного права на составляющие его предмет общественные отношения.

Подобно другим отраслям права образовательное право выполняет две основные функции — регулятивную и охранительную.

Регулятивная функция, как это следует из ее названия, состоит в регулировании отношений в сфере образования, т.е. в установлении прав и обязанностей участников таких отношений (их правового статуса), а также в определении юридических обстоятельств, при которых нормы образовательного права вступают в действие. Кроме того, регулируя отношения в сфере образования, нормы образовательного права закрепляют разнообразные льготы, стимулы и поощрения, призванные содействовать совершенствованию системы образования в целом и реализации права каждого на образование. В этих случаях регулятивная функция нацелена на развитие наиболее важных, приоритетных в данный момент отношений в сфере образования.

Охранительная функция состоит в охране с помощью норм образовательного права общественно значимых правоотношений в сфере образования путем установления юридической ответственности за совершенные в этой сфере правонарушения.

Данная функция имеет вторичный характер и производна от регулятивной: после того как отношения в сфере образования урегулированы, встает задача по их защите и охране.

Таким образом, охранительная функция образовательного права обеспечивает реализацию его регулятивной функции. Она сводится к охране правопорядка, установленного в сфере образования, поддержанию учебной и академической дисциплины, борьбе с правонарушениями и привлечению правонарушителей к ответственности.

Охранительная функция образовательного права осуществляется преимущественно с помощью правовых ограничений — установления обязанностей, запретов, санкций. Она предполагает информирование участников правоотношений об установлении юридической ответственности за правонарушения, совершенные в сфере образования, а также о криминализации (декриминализации) отдельных составов правонарушений в сфере образования.

Помимо двух основных функций — регулятивной и охранительной — образовательное право выполняет также ряд дополнительных (вспомогательных) функций: воздействует на поведение участников образовательных правоотношений (*воспитательная функция*), оценивает правомерность их поведения (*оценочная функция*) и т.д.

1.7. НАУКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Значимость образования и интерес к правовому регулированию образовательных отношений вызвали рост числа научных исследований, связанных с образовательным законодательством и практикой его применения.

В XX в. в юридической науке постепенно накапливались знания по тематике образовательного права, впоследствии давшие жизнь самостоятельному направлению юриспруденции — науке образовательного права.

Первоначально исследования велись исключительно в рамках науки административного права. Позже «образовательная тематика» стала появляться в литературе по конституционному и международному праву, начали выходить междисциплинарные исследования, проводимые на стыке наук об образовании, праве и государственном управлении³.

³ Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б. Правовые основы развития народного образования. Алма-Ата: Наука, 1983; Дольникова Л.А. Конституционное право на образование советских граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984; Румянцева Т.С. Конституционное право на

В отечественной правовой науке исследования по проблематике образовательного права не были многочисленными, но это отчасти компенсировалось их оригинальностью. Изучение правового регулирования отношений в сфере образования увязывалось с исследованиями социального права («права социальной культуры») либо права социального обеспечения. В связи с этим следует упомянуть работу В.Н. Дурденевского «Лекции по праву социальной культуры» (М., 1929), значительная часть которой посвящена праву народного просвещения и организационно-правовым основам службы просвещения в РСФСР и СССР.

Ряд отечественных исследователей, указывая на особый характер отношений в сфере образования и не находя в отношениях между гражданами и «учебно-воспитательными учреждениями» признаков власти-подчинения, характерных для административных правоотношений, предлагали относить их к отношениям по социальному обеспечению (см., например: *Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР*. М., 1971. С. 13, 18 и др.).

Большинство же отечественных ученых в 1920–1980 гг. рассматривало правоотношения, возникающие в сфере образования, как разновидность административных правоотношений, обладающих особыми, специфическими чертами и характеристиками. Для объяснения этой специфики среди административных правоотношений предлагалось выделять *вертикальные* отношения между неравноправными субъектами, соответствующие представлению об иерархических отношениях власти-подчинения, а также *горизонтальные* отношения, возникающие между субъектами, которые не находятся в подчинении один другому (см., например: *Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения*. М., 1972. С. 18, 19, 23 и др.).

Изучая теоретические основы законодательства о народном образовании, исследователи выделяли среди правоотношений, возникающих в сфере образования, *организационные и педагогические* (см.: *Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании (теоретические проблемы совершенствования)*. М., 1985). Организационные отношения в сфере образования выстраивались по типу вертикальных административных правоотношений (отношений власти-подчинения). Педагогические же, возникающие непосредственно в процессе образования и воспитания, представлялись как административно-правовые отношения горизонтального типа. Они хотя и выстраивались в соответствии с нормами административного права, отношениями управленческого характера не являлись, и их существование было возможно без участия органов государственного управления.

Принятие в 1973 г. «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» вызвало научную дискуссию о формировании комплексной отрасли законодательства, регулирующей «отношения, опосред-

образование в социалистических странах. М.: Наука, 1987; *Мартыненко Е.В. Международное образовательное право*. М.: РУДН, 2008; и др.

ствующие воспитание и обучение подрастающего поколения» (Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1976. С. 224). Предметом этой комплексной отрасли становились «учебные» или «учебно-воспитательные» отношения (см.: Сапаргалиев Г.С. Отношения по воспитанию и обучению — предмет правового регулирования // Советское государство и право. 1977. № 8).

Новый этап в развитии российской науки образовательного права начался с принятия в 1992 г. Закона РФ «Об образовании». Внимание государства к законодательному регулированию отношений в сфере образования не могло не сказаться на академической активности в этом направлении.

Появляются монографические исследования, посвященные теории образовательного права (см.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2002; Спасская В.В. Образовательные правоотношения: вопросы теории. М., 2005), научно-практические комментарии законодательства об образовании (см.: Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / под ред. А.Н. Козырина и В.В. Насонкина. М., 2006; Образование: гражданин и право / под ред. А.Н. Козырина. М., 2015), кандидатские и докторские диссертации по проблематике образовательного права. Площадкой для обнародования научных исследований по образовательному праву стал «Ежегодник российского образовательного законодательства», издаваемый Федеральным центром образовательного законодательства.

Особенностью науки образовательного права в зарубежных странах является ее специализация. Предметом исследований становится не образовательное право вообще, а школьное право (*Durand-Prinborgne C. Le droit de l'éducation. Enseignements scolaires. Traité théorique et pratique. Paris, 1992*) или университетское право (*Legislazione universitaria. Napoli, 2005; Novak M. Universitätsrecht. Wien, 2010*).

Кроме того, исследования по образовательному праву за рубежом часто проводятся с использованием сравнительно-правового метода, с тем чтобы быть максимально полезными и в практическом плане — для организации академической мобильности студентов и преподавателей (*Handbook of Comparative Higher Education Law / Ch.J. Russo (ed.). Rowman & Littlefield Education, 2013; Vidal Prado C. La libertad de cátedra: un studio comparado. Madrid, 2001*).

1.8. ПРЕДМЕТ И МЕТОД НАУКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Если предметом объективного образовательного права (образовательного законодательства) являются регулируемые его нормами отношения в сфере образования, то **предмет науки** образует система знаний об образовательном праве.

Эти знания воплощаются:

1) в категориях и понятиях образовательного права (образование, система образования, принципы образовательного права и т.д.);

2) в исследованиях норм образовательного права (таким образом, предметом науки образовательного права становится само образовательное законодательство);

3) в опытным знании об образовательном праве, которое формируется в процессе изучения особенностей применения норм образовательного права на практике (административное и судебное правоприменение), рекомендаций международных органов, положительного опыта образовательного законодательства зарубежных стран и т.д.

Таким образом, источниками нового знания об образовательном праве (*источниками доктринального образовательного права*) могут выступать, наряду с действующим позитивным образовательным правом, разнообразные акты толкования норм образовательного права, научно-практические комментарии образовательного законодательства и т.п.

Наука образовательного права изучает не только действующие нормы, но и уже отмененные (историю образовательного права), а также законодательные предложения, проекты нормативных актов, т.е. нормы, которые еще не приняты (и, возможно, никогда не будут приняты), но содержат информацию о различных направлениях государственной образовательной политики. Обнарождаются новые знания об образовательном праве в научных статьях и докладах, монографиях, диссертациях, учебных пособиях, учебниках и др.

Особое значение для науки образовательного права имеют источники, в которых отражена и систематизирована правоприменительная практика (судебные и административные решения, обзоры правоприменительной практики по спорам в сфере образования и т.д.). Работая с такими источниками, мы получаем ценное представление о том, как применяются нормы, как они могут интерпретироваться. Иными словами, знания о правоприменительной практике позволяют увидеть, как реально функционирует, действует позитивное образовательное право, насколько оно эффективно и полезно для регулирования конкретных ситуаций в сфере образования, разрешения возникающих споров и т.д.

Глобализация образования и развитие академической мобильности приводят к тому, что востребованными источниками доктринального образовательного права становятся различного рода исследования, посвященные зарубежному законодательству об образовании и актам международного образовательного права.

В качестве источников знаний об образовательном праве могут использоваться не только собственно юридические исследования, но и работы, выполненные в смежных отраслях знаний либо на стыке различных дисциплин (экономика образования, социология образования, философия образования и др.).

Наука образовательного права тесно связана с образовательным законодательством. С одной стороны, как уже отмечалось, образовательное законодательство изучается наукой образовательного права и очевидным образом влияет на содержание науки. С другой стороны, наука образовательного права воздействует на образовательное законодательство:

— систематизируя и комментируя нормы образовательного права (*аналитическая функция*);

— выявляя дефекты и недочеты действующего образовательного законодательства, несоответствие отдельных положений законодательства реалиям современного образования (*критическая функция*);

— определяя направления дальнейшего развития образовательного законодательства, готовя проекты нормативных правовых актов и содействуя их продвижению (*конструктивная, или прогностическая, функция*).

Метод данной науки представляет собой совокупность приемов и способов получения новых знаний об образовательном праве.

С этой целью могут использоваться различные методы: формально-догматический, метод правового эксперимента, сравнительно-правовой и историко-правовой, метод конкретно-социологического исследования, осуществляемый с помощью личного наблюдения, опросов, анкетирования, собеседования и т.п., методы, используемые в других отраслях науки (социологии, политологии, психологии и т.д.).

С помощью *формально-догматического метода* совершается обработка основного правового материала, его систематизация и классификация — описание и анализ норм образовательного права и урегулированных этими нормами правоотношений, толкование правовых предписаний.

Метод *правового эксперимента* предполагает апробацию правовых нововведений в ограниченных масштабах в целях определения их эффективности и возможности дальнейшего использования в более широких масштабах. Такой метод применялся, например, при введении единого государственного экзамена (ЕГЭ), при использовании государственной поддержки предоставления образовательных кредитов, при создании прикладного бакалавриата в образовательных организациях среднего профессионального и высшего профессионального образования, при обучении уволенных военнослужащих на основе предоставления государственных именных образовательных сертификатов и т.д.

Сравнительно-правовой метод позволяет определить общее и особенное в развитии образовательного законодательства Российской Федерации и зарубежных государств через сопоставление правовых явлений и институтов различных национальных правовых систем, выявление их общих закономерностей и специфических черт.

Знание зарубежного законодательства об образовании дает возможность лучше понять российское образовательное право, оценить его преимущества и недостатки, выработать предложения по его совершенствованию. Кроме

того, применение сравнительно-правового метода способствует сближению и унификации законодательства об образовании различных государств (СНГ, ЕАЭС и др.).

Применение *историко-правового метода* предполагает исследование норм образовательного права, правоприменительной практики, отдельных доктринальных положений в их историческом развитии, что позволяет обозначить эволюцию развития образовательного права.

1.9. ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Особое место образования в социальной и экономической жизни общества и, как следствие, пристальное внимание государства к правовому регулированию отношений в сфере образования стали, как уже отмечалось, причинами появления самостоятельной отрасли образовательного законодательства, быстрого развития науки образовательного права, а также формирования одноименного учебного курса, включенного в учебные планы юридических и педагогических факультетов.

Издаются учебники и учебные пособия по образовательному праву для студентов юридических факультетов (см., например: *Шкатулла В.И.* Образовательное право России. М., 2016; *Федорова М.Ю.* Образовательное право. М., 2003), а также для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Педагогическое образование» (Образовательное право / под ред. А.Н. Кузибецкого. М., 2015).

Учебная дисциплина «Образовательное право» изучается не только в высших учебных заведениях, но и в образовательных организациях среднего профессионального образования (см.: *Кузибецкий А.Н., Розка В.Ю., Руденко Т.Б.* Правовое обеспечение деятельности образовательного учреждения: учеб. пособие для студентов средних профессиональных учебных заведений. М., 2010).

В зависимости от специализации образовательной программы студентам могут предлагаться различные спецкурсы в рамках образовательно-правовой тематики (см.: *Мартыненко Е.В.* Международное образовательное право. М., 2008; Управление образованием: организационно-правовые основы: учеб. пособие / под ред. Т.Н. Трошкиной. М., 2015).

Преподавание образовательного права за рубежом отличается специализированным подходом: в учебные планы образовательных организаций включаются курсы «Университетское право», «Школьное право», «Институты школьного и университетского образования» и др. (см.: *Dupont-Marillia F.* Institutions scolaires et universitaires. Paris, 2003; *Legislazione universitaria.* Napoli, 2005; *Novak M.* Universitätsrecht. Wien, 2010).