



INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

**RUSSIAN
EDUCATIONAL
LEGISLATION
A NEW MILESTONE**

MONOGRAPH

Under edition

N.V. Putilo, N.S. Volkova

Moscow
Jurisprudence
2015

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ

НОВАЯ ВЕХА РАЗВИТИЯ

МОНОГРАФИЯ

Под редакцией

Н.В. Путило, Н.С. Волковой

МОСКВА
Юриспруденция
2015

УДК 340(035.3)
ББК 67.4
О-23

Одобрено секцией «Публичное право»
Ученого совета Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

Насонкин Владимир Владиславович – доктор политических наук, кандидат юридических наук, директор Федерального центра образовательного законодательства;

Нанба Сариа Беслановна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Технический редактор – Н.А. Каландия

О-23 **Образовательное законодательство России. Новая веха развития:** монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Н.В. Путило, Н.С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД Юриспруденция, 2015. – 480 с.

ISBN 978-5-9516-0752-2

В монографии основное внимание уделено изучению динамики развития законодательства об образовании в целом и отдельных его институтов в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Основные новеллы анализируются в системной взаимосвязи с положениями ранее действовавшего законодательства, с актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

При исследовании уровней и форм образования, специфики реализации профессиональных программ в сферах физической культуры и спорта, культуры, медицины, юриспруденции был использован комплексный подход, позволивший выявить тенденции и проблемы развития федерального и регионального законодательства, раскрыть новое в разграничении полномочий между органами публичной власти, в области государственного регулирования контроля за качеством образовательных услуг, финансово-правовом регулировании образовательной деятельности.

В качестве предмета изучения были также выбраны локальные нормативные акты образовательных организаций и материалы правоприменительной практики, что позволило не только обозначить дефекты правового регулирования и правореализации, но и выработать предложения по устранению пробелов и противоречий законодательства в указанной области.

Для научных работников, практикующих юристов, сотрудников органов управления образованием, преподавателей, студентов, осваивающих программы бакалавриата и магистратуры, аспирантов, а также для всех заинтересованных в повышении качества функционирования российской образовательной системы.

Main attention in this monograph is focused on development of the legislation on education in general as well as its single institutions in connection with adoption of the Federal law «On Education in the Russian Federation». The main novelties are analyzed in connection with provisions of earlier existing legislation, acts of regions of the Russian Federation and local governments.

Integrated approach was used during the study of levels and forms of education, special features of implementation of professional programs on physical culture and sports, culture, healthcare and law. This approach allowed revealing tendencies and problems related to development of the federal and regional legislation on education as well as discovering new aspects in power delimitation between public power bodies, state regulation of educational services quality, financial and legal regulation of educational activities.

Taking local regulations of the educational organizations and law-enforcement practices as a subject of study allowed not only to highlight the flaws of legal regulation and realization of rights but also to elaborate proposals on the elimination of gaps and contradictions in the legislation on education.

ISBN 978-5-9516-0752-2



9 785951 607522 >

ISBN 978-5-9516-0752-2

УДК 340(035.3)
ББК 67.4

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2015

© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2015

Авторский коллектив

Андриченко Людмила Васильевна – доктор юридических наук, заведующий Центром публично-правовых исследований (*глава 2*).

Баранков Владимир Леонидович – научный сотрудник отдела социального законодательства (§ 3 *главы 8*).

Булаевский Борис Александрович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (§ 1, 2 *главы 11*).

Волкова Наталья Сергеевна – кандидат юридических наук, ученый секретарь (§ 1 *главы 7*; § 1 *главы 10 в соавт. с Ю.И. Шуплецовой*; § 2 *главы 10; Заключение*).

Глазырин Тимофей Сергеевич – научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса (§ 1 *главы 3 в соавт. с О.Ю. Ереминой*).

Егошина Любовь Александровна – научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении (§ 5 *главы 3*).

Еремина Ольга Юрьевна – научный сотрудник отдела социального законодательства (§ 1 *главы 3 в соавт. с Т.С. Глазыриным и § 4 главы 3*).

Журавлева Оксана Олеговна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства (*глава 4*).

Каландия Нина Александровна – научный сотрудник отдела социального законодательства (*список использованных источников*).

Кишор Сингх – специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование (*Предисловие*).

Махник Дмитрий Иванович – научный сотрудник отдела социального законодательства (§ 4 *главы 11*).

Мельник Тимур Евгеньевич – научный сотрудник отдела социального законодательства (§ 2, 3 главы 3; § 5 главы 9; § 5 главы 11).

Павлушкин Алексей Владимирович – кандидат юридических наук, заместитель заведующего Центром правового анализа и прогнозирования (глава 5).

Плюгина Инна Владимировна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований (глава 6).

Пуляева Елена Валерьевна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела социального законодательства (§ 2 главы 7; § 2 главы 9, § 3 главы 9 в соавт. с Н.В. Путило, § 4 главы 9).

Путило Наталья Васильевна – кандидат юридических наук, заведующая отделом социального законодательства (глава 1; § 3 главы 7; § 3 главы 9 в соавт. с Е.В. Пулявой; § 3 главы 11).

Селезнев Владимир Аркадьевич – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса (§ 6 главы 3).

Цомартова Фатима Валерьевна – научный сотрудник отдела социального законодательства (§ 1, 2 главы 8).

Чуковская Екатерина Эдуардовна – кандидат юридических наук, главный научный сотрудник отдела социального законодательства (§ 1 главы 9).

Шуплецова Юлия Игоревна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства (§ 4, 5 главы 7; § 1 главы 10 в соавт. с Н.С. Волковой).

Authors

Andrichenko L.V. – Doctor of Legal Sciences, Head of the ILCL Public Legal Research Center (*Chapter 2*)

Barankov V.L. – research fellow at the department of social legislation (§ 3, *Chapter 8*)

Bulaevsky B.A. – PhD in law, associate professor of civil law at Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA) (§ 1, 2, *Chapter 11*)

Volkova N.S. – PhD in law, Scientific Secretary (§ 1, *Chapter 7*; § 1, *Chapter 10 in co-authorship with Yu.I. Shupletsova*; § 2, *Chapter 10*; *Conclusion*)

Glazyrin T.S. – research fellow at the department of administrative law and process (§ 1, *Chapter 3 in co-authorship with O.Yu. Eremina*)

Egoshina L.A. – research fellow at the department of labor legislation and social security (§ 5, *Chapter 3*)

Eremina O. Yu. – research fellow at the department of social legislation (§ 1, *Chapter 3 in co-authorship with T.S. Glazyrin and § 4, Chapter 3*)

Zhuravleva O.O. – PhD in law, research fellow at the department of financial, tax and budget legislation (*Chapter 4*).

Kalandia N.A. – research fellow at the department of social legislation (*list of references*)

Kishore Singh – United Nations Rapporteur on the Right to Education (Foreword)

Makhnik D.I. – research fellow at the department of social legislation (§ 4, *Chapter 11*)

Melnik T.E. – research fellow at the department of social legislation (§ 2, 3, *Chapter 3*; § 5, *Chapter 9*; § 5, *Chapter 11*)

Pavlushkin A.V. – PhD in law, Deputy Head of the Center for Legal Analysis and Forecasting (*Chapter 5*)

Plyuzgina I.V. – PhD in law, leading research fellow at the ILCL Public Legal Research Center (*Chapter 6*)

Pulyaeva E.V. – PhD in law, leading research fellow at the department of social legislation (§ 2, *Chapter 7*; § 2, *Chapter 9*; § 3, *Chapter 9 in co-authorship with N.V. Putilo and § 4, Chapter 9*)

Putilo N.V. – PhD in law, head of the department of social legislation (*Chapter 1*; § 3, *Chapter 7*; § 3, *Chapter 9 in co-authorship with E.V. Pulyaeva*; § 3, *Chapter 11*)

Seleznov V.A. – PhD in economics, senior research fellow at the department of administrative law and procedure (§ 6 of *Chapter 3*)

Tsomartova F.V. – research fellow at the department of social legislation (§ 1, 2, *Chapter 8*)

Chukovskaya E.E. – PhD in law, senior research fellow at the department of social legislation (§ 1, *Chapter 9*)

Shupletsova Yu. I. – PhD in law, leading research fellow at the department of agricultural, environmental and natural resources legislation (§ 4, 5, *Chapter 7*; § 1, *Chapter 10 in co-authorship with N.S. Volkova*)

Оглавление

Кишор Сингх

ПРЕДИСЛОВИЕ	14
--------------------------	----

Раздел 1

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБРАЗОВАНИИ: ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

Путило Н.В

Глава 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	21
§ 1. История становления образовательного законодательства Российской Федерации с 1993 по 2013 г.	21
§ 2. Система образовательного законодательства Российской Федерации.	32
§ 3. Основные новеллы Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»	51

Андриченко Л.В.

Глава 2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	61
§ 1. Правовое регулирование разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере образования.	61
§ 2. Наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления государственными полномочиями вышестоящего уровня в сфере образования	76

Глава 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	86
--	----

Глазырин Т.С., Еремина О.Ю.

§ 1. Полномочия исполнительных органов государственной власти в сфере образования	86
--	----

Мельник Т.Е.

§ 2. Лицензирование и аккредитация образовательной деятельности	105
---	-----

Мельник Т.Е.	
§ 3. Государственный контроль (надзор) в сфере образования	119
Еремина О.Ю.	
§ 4. Правовые критерии оценки эффективности деятельности публичных органов и организаций в сфере образования	129
Егошина Л.А.	
§ 5. Аттестация педагогических работников как элемент механизма повышения качества образования	143
Селезнев В.А.	
§ 6. Административная ответственность за правонарушения, связанные с осуществлением образовательной деятельности	158
Журавлева О.О.	
Глава 4. ПРИНЦИПЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	178
§ 1. Сочетание бесплатности и платности при реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права на образование	180
§ 2. Прозрачность (открытость) финансовой деятельности образовательных организаций	185
§ 3. Множественность источников финансирования деятельности образовательных организаций	188
§ 4. Выравнивание возможностей доступа к получению бюджетных ассигнований для образовательных организаций различных форм собственности	191
§ 5. Нормативность финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования	193
Павлушкин А.В.	
Глава 5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	197
§ 1. Общие положения о мониторинге правоприменения в сфере образования	197
§ 2. Регламентация осуществления мониторинга в системе образования	207
Плюгина И.В.	
Глава 6. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	221
§ 1. Правовые средства противодействия коррупции в сфере образования	221
§ 2. Преодоление конфликта интересов в сфере образования	238

Раздел 2
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ ОБРАЗОВАНИИ: ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ

Глава 7. СТРУКТУРА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ. УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ	245
Волкова Н.С.	
§ 1. Дошкольное образование: новеллы законодательного регулирования	245
Пуляева Е.В.	
§ 2. Новое в правовом регулировании общего образования	271
Путило Н.В.	
§ 3. Среднее профессиональное образование сегодня: правовые последствия объединения начального и среднего профессионального образования	284
Шуплецова Ю.И.	
§ 4. Основные тенденции развития законодательства в области высшего профессионального образования	291
Шуплецова Ю.И.	
§ 5. Дополнительное образование в новой системе образования	299
Глава 8. ФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ	308
Цомартова Ф.В.	
§ 1. Новые законодательные подходы к понятию и классификации форм образования	308
Цомартова Ф.В.	
§ 2. Получение образования вне образовательных организаций: проблемы правового регулирования	312
Баранков В.Л.	
§ 3. Сетевая, электронная и дистанционная формы реализации образовательных программ	325
Глава 9. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ В СФЕРАХ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА, КУЛЬТУРЫ, МЕДИЦИНЫ, ЮРИСПРУДЕНЦИИ	337
Чуковская Е.Э.	
§ 1. Художественное образование	337
Пуляева Е.В.	
§ 2. Военное образование	351

Путило Н.В., Пуляева Е.В.	
§ 3. Медицинское образование.....	362
Пуляева Е.В.	
§ 4. Юридическое образование.....	377
Мельник Т.Е.	
§ 5. Особенности реализации образовательных программ в области физической культуры и спорта в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»	387
Глава 10. ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ И СТАНДАРТЫ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ.....	393
Волкова Н.С., Шуплецова Ю.И.	
§ 1. Основные изменения в правовом регулировании федеральных государственных образовательных стандартов.....	393
Волкова Н.С.	
§ 2. Образовательные программы: новое в правовом регулировании	408
Глава 11. ОРГАНИЗАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ВНУТРЕННЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ	415
Булаевский Б.А.	
§ 1. Гражданско-правовой статус образовательных организаций	415
Булаевский Б.А.	
§ 2. Особенности гражданско-правового положения иных лиц, осуществляющих образовательную деятельность.....	430
Путило Н.В.	
§ 3. Локальные нормативные акты образовательной организации: место в системе нормативной регуляции образовательных отношений.....	435
Махник Д.И.	
§ 4. Информационная открытость как принцип функционирования организаций, осуществляющих образовательную деятельность.....	450
Мельник Т.Е.	
§ 5. Автономия образовательных организаций.....	459
Волкова Н.С.	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	464
Каландия Н.А.	
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	465

Content

Kishore Singh

FOREWORD	17
-----------------------	----

Section 1

LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON EDUCATION: GENERAL ISSUES

Chapter 1. THE LEGAL BASIS OF REGULATION OF RELATIONS IN THE SPHERE OF EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION	21
§ 1. The History of Formation of the Educational Legislation of the Russian Federation since 1993 to 2013	21
§ 2. The System of the Educational Legislation of the Russian Federation	32
§ 3. The Main Novels of the Federal Law «On Education in the Russian Federation»	51
Chapter 2. SEPARATION OF POWERS BETWEEN THE PUBLIC AUTHORITIES IN THE SPHERE OF EDUCATION	61
§ 1. The Legal Regulation of the Mechanism of Separation of Powers between the Federal, Regional and Local Authorities	61
§ 2. The Granting of a Higher Level State Powers to Regional and Local Authorities	76
Chapter 3. STATE MANAGEMENT IN THE SPHERE OF EDUCATION	86
§ 1. The Powers of the Executive Bodies of State Authority in the Sphere of Education	86
§ 2. Licensing and Accreditation of Educational Activities	105
§ 3. Features of State Control in the Sphere of Education	119
§ 4. The Legal Criteria for Assessing the Performance of Public Authorities and Organizations in the Sphere of Education	129
§ 5. Attestation of Teachers as Part of a Mechanism to Improve the Quality of Education	143
§ 6. Administrative Responsibility for Offenses Related to the Educational Activities	158
Chapter 4. PRINCIPLES OF LEGAL REGULATION OF FINANCIAL RELATIONS IN THE SPHERE OF EDUCATION	178
§ 1. The Combination of Gratuitousness and Payment in the Implementation of the Right to Education Guaranteed by the Constitution of the Russian Federation	180

Table of contents

§ 2. Transparency (Openness) of the Financing Activities of Educational Institutions	185
§ 3. The Multiplicity of Sources of Funding Educational	188
§ 4. The Alignment of the Opportunities for Access to Budgetary Allocations for the Educational Organizations of Various Forms of Ownership	191
§ 5. Normativity of Financial Support Providing State and Municipal Services in the Sphere of Education	193
Chapter 5. LEGAL REGULATION OF MONITORING IN THE SPHERE OF EDUCATION	197
§ 1. General Provisions on Legal Monitoring	197
§ 2. Regimentation of Monitoring in the Sphere of Education	207
Chapter 6. ANTI-CORRUPTION IN EDUCATION	221
§ 1. Legal Means of Anti-Corruption in the Sphere of Education	221
§ 2. Counteraction to Conflict of Interest in the Sphere of Education	238
Section 2	
LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON EDUCATION: BASIC INSTITUTIONS	
Chapter 7. THE STRUCTURE OF THE EDUCATION SYSTEM. LEVELS OF EDUCATION	245
§ 1. Preschool Education: Novelties of Legal Regulation	245
§ 2. The New Legal Regulation of General Education	271
§ 3. Secondary Professional Education Today: the Legal Consequences of the Merger of Primary and Secondary Professional Education	284
§ 4. Major Trends in Legislation in the Sphere of Higher Education	291
§ 5. Additional Education in the New Education System	299
Chapter 8. FORMS OF EDUCATION	308
§ 1. New Legislative Approaches to the Concept and Classification of Forms of Education	308
§ 2. Family and Self-Education	312
§ 3. The Network, Electronic and Distance Forms of Realization of Educational Programs	325
Chapter 9. FEATURES OF REALIZATION OF PROFESSIONAL EDUCATIONAL PROGRAMS IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS, CULTURE, MEDICINE AND LAW	337
§ 1. Art Education	337

Table of contents

§ 2. Military Education	351
§ 3. Medical Education	362
§ 4. Legal Education	377
§ 5. Features of Realization of Educational Programs in the Sphere of Physical Culture and Sports in Accordance with the Federal Law «On Education in the Russian Federation»	387
Chapter 10. EDUCATIONAL PROGRAMS AND STANDARDS IN THE SPHERE OF EDUCATION	393
§ 1. Major Changes in the Legal Regulation of the Federal State Educational Standards	393
§ 2. Educational Programs: the New Legal Regulation	408
Chapter 11. ORGANIZATIONS ENGAGED IN EDUCATIONAL ACTIVITIES: LEGAL ASPECTS OF ACTIVITY AND INTERNAL ORGANIZATION	415
§ 1. Civil-Law Status of Educational Organizations	415
§ 2. Features of Civil-Law Provisions of other Persons Engaged in Educational Activities	430
§ 3. Local Normative Acts of Educational Organization: a Place in the System of Normative Regulation of Educational Relations	435
§ 4. Information Transparency as a Principle of Operation of Organizations Engaged in Educational Activities	450
§ 5. The Autonomy of Educational Organizations	459
CONCLUSION	464
BIBLIOGRAPHY	465

Предисловие¹

*Кишор Сингх,
специальный докладчик ООН
по вопросу о праве на образование*

Образование – основа развития. Это фундаментальное право человека. Почти во всех странах существуют законы об образовании, необходимые для обеспечения правовых основ функционирования системы образования. Эти законы нуждаются в периодическом обновлении в целях приведения их в соответствие с изменяющимися запросами государственной образовательной политики. Выполнение данной задачи требует наличия специализированной организации, обеспечивающей научную основу таких изменений. Все законопроекты, в том числе в сфере образования, разрабатываемые исполнительной властью в Российской Федерации, подлежат правовой экспертизе в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в Москве в целях обеспечения их соответствия действующему законодательству и международным обязательствам Российской Федерации. Отдел социального законодательства Института проводит исследования в сфере образовательного права, которая безусловно имеет важнейшее значение и требует глубокого анализа и размышлений.

Прямое доказательство вышесказанного – настоящее издание. Отдавая должное имеющейся практике и ориентируясь на будущее, оно рассматривает широкий спектр актуальных вопросов. Любая система образовательного законодательства должна быть априори основана на конституции страны. Право на получение образования в России – одно из фундаментальных и неотъемлемых конституционных прав. Отрадно, что Конституция Российской Федерации гарантирует приоритет международных норм. Данный подход имеет особую значимость с учетом того, что, когда государство транслирует международные обязательства, возникающие в силу заключенных соглашений, в нормы национальной правовой системы, наивысшее место международных норм в иерархии пра-

¹ Перевод подготовлен Смирновой М. В., к.ю.н., LL.M, научным сотрудником Университета Манчестера, Великобритания.

вовых актов является свидетельством уважения международного права.

Настоящее издание является вехой развития не только в контексте трансформации образовательного законодательства на общегосударственном уровне и не только с учетом текущего председательства России в БРИКС, но и в межгосударственном контексте, в исторический момент утверждения Саммитом ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 г. Целей устойчивого развития на период после 2015 г., цель 4 данного программного документа посвящена образованию. Актуальность данного издания не оставляет сомнений и с учетом того, что развитие национального законодательства об образовании является особым приоритетом Инчхонской декларации, принятой на Всемирном форуме образования в мае 2015 г. Страны, подписавшие данную Декларацию, выразили свою готовность «разработать правовые и политические основы, способствующие повышению ответственности в сфере образования и открытости образования, а также развитию совместного управления системой образования и координированного партнерства на всех уровнях и во всех секторах образования, а также гарантировать права всех заинтересованных лиц на участие в образовательном процессе». В подтверждение своей готовности, выраженной в политических декларациях на международном уровне, правительства стран должны пересмотреть соответствующим образом правовые и программные акты, регулирующие сферу образования. Данное издание может оказаться полезным, поскольку в нем затрагиваются наиболее важные вопросы, подлежащие переоценке в процессе выполнения целей образования, обозначенных в Программе достижения целей устойчивого развития, особенно с учетом принципа верховенства прав человека, заявленного в программе. Ключевое значение имеет разработка правовых основ финансирования образования и мобилизация ресурсов из различных источников. Приоритет финансирования образования на данном этапе обусловлен существующей тенденцией снижения уровня государственных инвестиций в систему образования, сопровождаемой постепенным отказом государств от ответственности в пользу частных владельцев и корпоративного сектора в условиях отсутствия надлежащего контроля. Еще один ключевой приоритет – развитие стандартов качества образования на общегосударственном уровне и необходимого нормативного регулирования статуса педагогических работников. Не менее важны

вопросы защиты права на образование при обеспечении доступа к судебной системе и иным средствам защиты, что является одной из гарантий эффективной реализации данного права. Значимость настоящего издания состоит в том, что в нем анализируются все эти вопросы, а также проблемы управления образованием, в особенности распределения полномочий между федеральными, региональными и местными органами и администрацией образовательных организаций. Анализируются также прозрачность системы образования и ответственность в образовании – новые сферы, которые приобретают все большую актуальность в системе образования.

Я убежден, что настоящее издание станет полезным подспорьем в работе ученых, исследователей, работников учреждений образования и органов управления образованием, что особенно важно с учетом того, что право на образование – всеобъемлющее право, необходимое для реализации всех остальных прав человека. Я также надеюсь, что настоящее исследование вдохновит исследователей на дальнейшие поиски эффективных решений, которые обеспечат развитие правовых основ права на образование в тандеме с трансформацией системы образования.

Foreword

Kishore Singh
United Nations Special Rapporteur
on the Right to Education

Education is foundation for human development. It is a fundamental human right. Almost all countries have education law(s) necessary for providing education system with a legal framework. These laws need to be reviewed in response to evolving public policies and specialized institutional structure for this purpose can be useful in providing necessary research support services. All draft legislation including in the field of education prepared by the Executive Branch in the Russian Federation is examined by the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation in Moscow in order to ascertain its compatibility with existing legislation as well as international obligations of the Russian Federation. The Department of Social Legislation of the Institute undertakes the research work on education law, which is an area of crucial significance, involving in-depth analysis and reflections.

The present volume bears evidence to this in addressing a wide range of current issues, with insight into available experience, and in a future-oriented spirit. Any framework of education laws should, *à priori*, have its basis in a country's Constitution. The right to receive an education is one of the basic and inalienable constitutional rights the Russian Federation. The Constitution of Russian Federation is commendable as it gives supremacy to the international norms. This is especially significant since when States incorporate their legal obligations under international treaties into domestic legal order, superior hierarchy of international norms shows how much a country esteems international law.

The volume is a milestone not only as regards transformation of education laws at national level and that it is being brought out during the presidency of Russian Federation of BRICS but also in the international conjecture, given the historic importance of this year when the Post-2015 Sustainable Development Agenda comprising goal 4 on education has been adopted by the United Nations Summit in New York on 28 September 2015. This can be considered exemplary since the importance of developing national laws has been underlined in the

Incheon Declaration, adopted at the World Education Forum in May 2015. In this Declaration, governments expressed their determination “to establish legal and policy frameworks that promote accountability and transparency as well as participatory governance and coordinated partnerships at all levels and across sectors, and to uphold the right to participation of all stakeholders.” Moreover, Governments will need to review their laws and policies pursuant to political commitments made through declarations at international level, and can benefit from this volume in looking at key issues to be addressed, while advancing towards the education goal of the Sustainable Development Agenda, especially when this Agenda is predicated upon a human rights-based approach. A key area is that of legal framework for financing education, and resource mobilization from multiple sources. This is critically important today when in fact one witnesses trend towards disinvestment in education, as governments are relinquishing their responsibility to the advantage of individual proprietors and corporate sector with scant regulation and control. Development of quality standards and norms at national level and necessary laws on the status of teaching profession is another crucial area. Moreover, questions related to the enforcement of the right to education with access to justice are important for its effective realization. This volume is important in analyzing such questions as well as management of education, with role and responsibility of federal, regional and local bodies and autonomy of education organizations. Reflections and analysis also cover transparency and accountability which are emerging areas of concern in education system.

I am sure, the present volume will prove a very useful resource for academics, researchers, educationists and policy public authorities. This is all the more important as the right to education is an overarching right, essential for the exercise of all other human rights. I also hope that the present volume will stimulate further research and reflections in an endeavour to ensure that legal framework for the right to education evolves in tandem with transformative process of education system.

Раздел 1

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБРАЗОВАНИИ: ОБЩИЕ ВОПРОСЫ





Глава 1

Правовые основы регулирующие отношения в сфере образования в Российской Федерации

§ 1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С 1993 ПО 2013 г.

Законодательство Российской Федерации об образовании, формирование которого началось с принятием Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», особенно в первое десятилетие своего существования было очень близко к правовой модели регулирования образовательных отношений, сложившейся еще в советское время.

Заметим, кстати, что лишь Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» легально прекращено действие Закона СССР от 19 июля 1973 г. № 4536-8 «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» и Закона РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании».

Основы законодательства использовались в советское время по вопросам, которые сегодня обозначаются как предметы совместного ведения. Основы возглавляли систему актов разного уровня, как правило, это были союзные законы и подзаконные акты, республиканские кодексы или законы кодификационного типа без особого наименования. Законом СССР от 19 июля 1973 г. № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании» эти Основы были введены в действие с 1 января 1974 г. Согласно ст. 2 Основ законодательства о народном образовании этот законодательный массив состоял из Основ и издаваемых в соответствии с ними других актов законодательства Союза ССР о народном образовании, законов и иных актов законодательства союзных республик о народном образовании. В отличие от иных Основ (например, гражданского законодатель-

Научное издание

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ
НОВАЯ ВЕХА РАЗВИТИЯ

МОНОГРАФИЯ

Под редакцией
Н.В. Путило, Н.С. Волковой

Подписано в печать 19.11.2015 г.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура *JournalC*
Печать офсетная. Печ. л. 30.
Тираж 500 экз.

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ИД «Юриспруденция»
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11
www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru
Тел. (495) 979-7028

