

*Козырин А.Н., профессор, д.ю.н.,
директор Института публично-правовых исследований,
профессор НИУ-ВШЭ*

Образовательное право: становление новой учебной дисциплины

Образование становится в последнее время предметом повышенного внимания законодательных и иных государственных органов, наделенных в Российской Федерации нормотворческими полномочиями.

Значение, которое образование для развития современной экономики, а также то влияние, которое оно оказывает на социально-политические процессы в обществе, в совокупности обусловили динамичное развитие образовательного законодательства на рубеже прошлого и нынешнего столетий.

Нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, насчитывает сегодня уже не сотни, а тысячи актов. Очевидно, что такой обширный нормативный массив нуждается в постоянном изучении.

Исследования, которые ведутся в этой области рядом ученых, появление учебников, учебных пособий и комментариев к образовательному законодательству дают основание говорить о начале формирования самостоятельного направления юридической науки – образовательного права.

До 1990-х годов в отечественной юридической науке комплексные исследования образовательных правоотношений практически отсутствовали. Вопросы образования изучались преимущественно в рамках административного права под углом зрения государственного управления в этой области.

Ценность образовательного права состоит, на наш взгляд, во-первых, в той поддержке, которую наука может и должна оказать при осуществлении

нормотворческой и правоприменительной деятельности. Принцип научности становится необходимым условием эффективности управления образованием и результативности государственной образовательной политики.

Для того чтобы выполнять эту миссию, наука должна «опережать» законодательство, выявлять «проблемные» и «слабые» места, содействовать его совершенствованию и определять пути дальнейшего развития. И здесь исследователям, занимающимся образовательным правом, предстоит еще многое сделать, чтобы их работы не представляли собой простой пересказ действующих нормативных правовых актов.

Во-вторых, образовательное право как отрасль (раздел, направление) юридической науки призвано содействовать проведению в России образовательной реформы, помочь дальнейшему развитию педагогического образования, решению одной из актуальных проблем российского образования – формированию современного корпуса педагогических кадров для школ и университетов.

Ценность образовательного права проявляется также на фоне задачи повышения эффективности государственного и общественного контроля за соблюдением законности в сфере образования. В этой связи изучение образовательного права помогает создать новые возможности для самозащиты прав и законных интересов обучающихся.

Развитие науки неизбежно приводит к вопросу о необходимости передачи соответствующего знания. Образовательное право начинают изучать в учебных заведениях. Формируется еще одна ипостась образовательного права – одноименная учебная дисциплина.

Дисциплина «Образовательное право» уже «прописалась» в учебных планах некоторых российских вузов (Академия труда и социальных отношений, Государственный университет – Высшая школа экономики, Российский университет дружбы народов, Московский городской педагогический университет, Томский государственный педагогический университет, Тюменский государственный университет, Уральская

государственная юридическая академия, Пермский государственный университет, Хакасский государственный университет и др.). В некоторых университетах пошли дальше – на базе курса «Образовательное право» появились авторские спецкурсы (например, в Российском университете дружбы народов подготовлены программы спецкурсов «Международное образовательное право»¹, «Внешнеэкономические договоры на оказание образовательных услуг»², «Государственно-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности в сфере образования»³).

Педагогические вузы стали активно разрабатывать курсы образовательно-правовой тематики, ставя при этом задачу познакомить студента не только с федеральным законодательством, но и с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области образования (например, в Башкирском государственном педагогическом университете читается курс «Нормативно-правовые основы образования в Республике Башкортостан и Российской Федерации»).

Появляются авторские программы⁴, учебники и учебные пособия по образовательному праву⁵. Однако о серьезных успехах в продвижении этой учебной дисциплины говорить пока преждевременно. На наш взгляд, на данный момент более динамичному развитию образовательного права мешает отсутствие четкой концепции учебного курса, в которой были бы сформулированы основные цели и задачи преподавания образовательного права. Иными словами, необходимо определиться – где (в каких образовательных учреждениях) и кому (целевая аудитория) преподавать образовательное право. От этого будет зависеть система учебного курса, содержание его программы.

¹ <http://www.rudn.ru/?pagec=1191>.

² Ежегодник российского образовательного законодательства. 2007. Том 2. С. 298-313.

³ Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Том 3. Выпуск 2. С. 147-158.

⁴ *Трошкина Т.Н.* Образовательное право как учебная дисциплина // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2006. Том 1. С.304-315. *Ягофаров Д.А.* Образовательное право: Рабочая программа учебной дисциплины // Право и образование. 2004. № 2. С. 110 – 129.

⁵ *Федорова М.Ю.* Образовательное право: Учебное пособие для вузов. М., 2003. – 320 с.; *Шкатулла В.И.* Образовательное право: Учебник. М.: Норма, 2001. – 688 с.

Курс «Образовательное право» может читаться в разных форматах в зависимости от целевой аудитории.

Бакалавриат юридического факультета. Включение в учебные планы отдельного курса «Образовательное право», по нашему мнению, не представляется целесообразным. Соответствующая правовая проблематика может быть представлена в разделе базового курса «Административное право», посвященном организационно-правовым основам управления в области образования. Этого будет достаточно, чтобы познакомить студентов-юристов, обучающихся в бакалавриате, с одной из наиболее молодых и динамично развивающихся отраслей российского законодательства.

Магистратура юридического факультета. На этом уровне возможны два сценария:

1) включение в учебный план спецкурса «Образовательное право», нацеленного на подготовку магистров к преподавательской деятельности в вузах;

2) открытие магистерской программы «Образовательное право» для подготовки управленцев и юристов для работы в сфере образования. Второй вариант позволяет, помимо прочего, реализовать одно из преимуществ магистратуры – возможность «переключиться» с одного направления образования на другое. В такой магистратуре могли бы учиться не только бакалавры-юристы, но и, например, выпускники педагогических вузов, которые получили бы в магистратуре второе юридическое образование, полностью ориентированное на последующую работу в сфере образования.

Педагогические факультеты. В педагогическом секторе образования курс «Образовательное право» должен стать обязательным для изучения всеми студентами. Едва ли необходимо аргументировать тезис о том, что современный педагог не может обойтись без знания нормативно-правовой базы, с помощью которой регулируются различные по своей природе (административные, гражданские, трудовые, финансовые и т.д.) отношения в области образования.

Послевузовское образование. Включение курса «Образовательное право» в учебные планы аспирантур по всем без исключения специальностям представляется обоснованным, поскольку одной из задач послевузовского профессионального образования является подготовка квалифицированных педагогических кадров для высшей школы. Образовательное право должно стать обязательным элементом подготовки будущих преподавателей вузов.

Обоснованным представляется также включение курса «Образовательное право» в программы *дополнительного образования* (профессиональной переподготовки, повышения квалификации учителей школ, преподавателей вузов, лиц, занятых в системе управления образованием).

В зависимости от целевой аудитории может меняться структура и содержание отдельных частей (тем) программы учебного курса «Образовательное право». При этом цель и задачи курса остаются, как правило, без существенных изменений.

Учебный курс «Образовательное право» должен быть нацелен на усвоение студентами базовых понятий и категорий образовательного права, основных положений образовательного законодательства Российской Федерации и международно-правовых стандартов регулирования образовательных отношений.

Задачами учебного курса «Образовательное право» должны стать:

а) ознакомление студентов с основами организации образовательного процесса в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровне;

б) изучение механизма нормативно-правового регулирования образовательных отношений в Российской Федерации, а также международно-правовых стандартов в этой области;

в) анализ правоприменительной (административной и судебной) практики, сложившейся в сфере образования;

г) исследование основных характеристик образовательной реформы, проводимой в Российской Федерации;

д) знакомство студентов с тенденциями развития образовательного законодательства зарубежных стран.

На этапе становления образовательного права как учебной дисциплины в Российской Федерации может оказаться полезным опыт преподавания аналогичных учебных дисциплин в зарубежных странах.

Не описывая различные модели курса образовательного права, сформировавшиеся в зарубежных странах, постараемся выделить наиболее характерные особенности развития образовательного права как учебной дисциплины за рубежом, которые, на наш взгляд, могли бы быть востребованы в России.

1. Разделение образовательного права на два курса – «школьного» и «университетского» права.

Сразу же отметим, что вопросы включения в учебные планы высших учебных заведений тех или иных учебных дисциплин чаще всего относятся к компетенции самих университетов. Поэтому в разных университетах одной и той же страны и даже одного и того же города образовательное право может читаться по-разному.

Курс школьного права включается в учебные планы, прежде всего, педагогических факультетов. Формирование предмета этого курса проходит на фоне повышенного внимания, уделяемого на Западе проблематике «child law» («children's rights»). Правовой статус ребенка проводится с целью обеспечения эффективной защиты его прав и законных интересов с применением государственно-правовых и международно-правовых инструментов. Изучение образовательных правоотношений, в которых участвует ребенок, рассматривается как часть предмета «child law». При этом, дисциплина «Child law» преподается на педагогических факультетах студентам – будущим учителям, а также изучается самими школьниками

Главная задача этого курса в школе состоит в том, чтобы «посредством образования, которое должно помочь ребенку в развитии индивидуальности, талантов, способностей, привить школьнику уважение к правам и свободам граждан»⁶.

В развитых странах изучение в школе курса «Child law» рассматривается как важная гарантия предотвращения любых случаев дискриминации ребенка, исключения возможности эксплуатации детского труда, лишения ребенка права на бесплатное и качественное образование и т.д.⁷ Особое место в этом курсе занимает изучение правовых гарантий помощи детям с ограниченными возможностями в осуществлении своих прав, в том числе в сфере образования.

Главная задача изучения права в школе состоит в формировании у учеников чувства социальной справедливости, позитивного отношения и уважения к правам других людей, законам и государству, а также базовых навыков самозащиты в случаях нарушений своих прав.

Успешное изучение курса во многом зависит от квалификации и подготовки учителя. Важно, в каком ключе рассматриваются им права и обязанности, какие ситуации он использует в качестве примеров. На первый план должна выходить не теория прав человека, а реальный жизненный опыт, конкретные проблемы и правовые способы их решения.

Курс университетского права преследует другие цели, несмотря на то, что, как и курс школьного права, он формируется вокруг правоотношений в сфере образования. Университетское право как учебный курс строится не вокруг оси прав человека, а вокруг понятия университета как уникального явления науки и культуры, оказывающего с каждым годом все большее влияние на социально-политическую жизнь общества и развитие экономики, представляющего собой лабораторию для подготовки структурных реформ

⁶ Felisa Tibbitts. What it means to have a «school-based approach to human rights education» and a «human rights-based approach to schooling» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amnestyusa.org/education/hrschooling.html> (дата обращения: 07.12.2010).

⁷ Children's Rights: France [Электронный ресурс]. URL: <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/france.php> (дата обращения: 07.12.2010); Children's Rights: Germany [Электронный ресурс]. URL: <http://www.loc.gov/law/help/child-rights/germany.php> (дата обращения: 10.12.2010).

экономики, обеспечения технологического прорыва и разработки инновационных технологий XXI века.

В качестве примера остановимся на учебнике «Университетское законодательство», выходящем в Италии в серии «Юридические учебники»⁸. Выбор этого учебника объясняется, в первую очередь, его авторитетом на рынке учебной литературы: в 2010 году вышло 18-е издание.

Изучение курса начинается с конституционных основ деятельности университетов. Большое внимание уделяется принципу университетской автономии: рассматриваются различные аспекты такой автономии – юридические, организационные, финансовые, кадровые, дидактические и т.д.

Рассматриваются институциональные особенности университетской системы. Наряду с классическими университетами, в учебнике представлены новые институциональные образования – дистантные университеты, различного вида неуниверситетские высшие учебные заведения и т.д. Отдельная глава посвящена различным университетским дипломам, ученым званиями и образовательным цензам.

Особое место в системе курса занимает изучение правового регулирования деятельности университетов в области научных исследований и технологий. Исследуется взаимодействие университетов с общественно-государственными институтами, координирующими научные исследования и разработки в области высоких технологий.

Подробно изучаются вопросы внешнего управления университетами (Министерство образования, университетов и исследований, Национальный университетский совет, Конференция ректоров итальянских университетов, Национальный совет студентов университетов и т.д.), а также управления внутреннего – статус ректора, академического сената, административного совета, административной дирекции и т.д.

⁸ *Antonio Rossi*. *Legislazione Universitaria*. 2008. XVIII Ed. ISBN: 978-88-244-5480-3.

Несколько глав в учебнике посвящены вопросам финансового обеспечения, контроля и бухгалтерского учета; применения гражданского права в хозяйственной деятельности университета и различного рода гражданско-правовых договоров и контрактов, заключаемых университетами.

Трудовые правоотношения сотрудников университета изучаются в зависимости от статуса последних – преподаватели и иные сотрудники, не осуществляющие преподавательскую деятельность.

Вопросы правового статуса студентов преподаются с учетом реалий Болонского процесса – в отдельную главу выделяется статус иностранных студентов и вопросы, связанные с академической мобильностью.

2. Особое место, уделяемое в курсе образовательного права вопросам юридической ответственности участников образовательных правоотношений.

Отличительной чертой публичного права западных демократий является особый акцент на вопросах ответственности участников правоотношений, защиты граждан от притеснений публичной власти и административных органов. Все это в полной мере относится и к дисциплинам образовательно-правового блока.

Так, например, в учебнике профессора Университета Париж-1 (Сорбонна) Клода Дюран-Прэнборнь «Право на школьное образование»⁹ один из шести разделов посвящен участникам образовательных отношений. Содержание таких правоотношений раскрывается через возникающие у их участников различные права и обязанности, а также ответственность, которую должен понести участник образовательных правоотношений в случае совершения им правонарушения. При этом особое внимание в работе К. Дюран-Прэнборнь уделено вопросам ответственности публичной власти в

⁹ *Claude Durand-Prinborgne. Le droit de l'education: Enseignements scolaires. Traite theorique et pratique. Paris, 1998. ISBN: 2-01-170557-6.*

сфере образования, а также защиты участников образовательных от нарушений, совершаемых органами публичной власти.

К сожалению, в немногочисленной отечественной литературе по образовательному праву вопросы ответственности участников образовательных правоотношений, к сожалению, практически не рассматриваются.

3. Использование междисциплинарного подхода при построении курса образовательного права.

Эту тенденцию развития образовательного права как учебной дисциплины можно рассмотреть на примере ведущих североамериканских университетов.

В «американском опыте» выделяется сразу несколько подходов преподавания образовательно-правовой тематики. Первая тенденция заключается в том, что блок образовательного права «вписывается» в более общую по своему предмету учебную дисциплину, построенную на основе междисциплинарного подхода.

Так, в университете Флориды (The University of Florida Levin College of Law) проблематика образовательного права включена в предмет курса «Behavioral and Social Sciences in the Law». Этот курс помогает студентам научиться использовать социологию в качестве инструмента для юридического анализа. Он преподается студентам с тем, чтобы развить у обучающихся научно-исследовательские навыки, которые в дальнейшем смогут оказать помощь в их практической деятельности при оценке законодательства и анализа перспектив его развития на будущее, при выборе одной из нескольких конкурирующих между собой норм в процессе разрешения конкретной жизненной ситуации и т.д. Курс призван подтвердить, что научные исследования и чисто теоретические дисциплины могут заметным образом способствовать повышению эффективности

правоприменения и улучшению качества предоставляемых гражданам публичных услуг, в том числе в сфере образования¹⁰.

В Калифорнийском университете в Беркли (UC Berkeley School of Law) образовательное право преподается в рамках программы «Public Law and Policy». В один из разделов этой программы – «Social Justice and Public Interest» – включена дисциплина «Education and the Law»¹¹. Изучение студентами курса «Образование и право» предусмотрено в два этапа. На первом этапе студентам предлагается изучить историю развития законодательства об образовании, а на втором этапе каждый студент представляет свой проект образовательного закона, при подготовке которого он должен задействовать большой массив знаний из смежных областей знания.

На юридическом факультете Техасского университета в Остине (*The University of Texas at Austin*)¹² преподается курс «Public Education Law, Civic Engagement & Policy», который предполагает применения юридического, политологического и социологического подходов при изучении образовательного законодательства и системы управления образованием, государственной образовательной политики, а также механизма реализации гражданами своих прав в сфере образования.

Похожий курс («Education Law and Public Policy») читается на юридическом факультете Бостонского колледжа (Boston college law school)¹³. Курс нацелен на изучение политических и юридических аспектов реализации права на образование в демократическом обществе. В рамках

¹⁰ Официальный сайт University of Florida Levin College of Law [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law.ufl.edu/> ; <http://lic.law.ufl.edu/studentaffairs/11springcoursedescriptions.pdf> (дата обращения: 09.12.2010).

¹¹ Официальный сайт UC Berkeley School of Law [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law.berkeley.edu/php-programs/courses/courseCategoryList.php?catID=13&termCode=B&termYear=2011> (дата обращения: 09.12.2010).

¹² Официальный сайт The University of Texas School of Law [Электронный ресурс]. URL: http://utdirect.utexas.edu/lore/clap.WBX?ccvys=20099%20%20%20&class_unique_number=29318 (дата обращения: 10.12.2010).

¹³ Официальный сайт Boston college law school [Электронный ресурс]. URL: http://www.bc.edu/schools/lsoe/academics/departments/eahe/graduate/dual_law/faq_law_ed.html (дата обращения: 14.12.2010).

этого курса студенты изучают нормативную основу образовательной деятельности, а также государственную политику, направленную на защиту образовательных прав граждан и повышения уровня качества образования в целом; исследуют правовой статус участников образовательных правоотношений – их права, обязанности и ответственность; анализируют и обсуждают проблемы, связанные с качеством образовательных услуг, предоставляемых частными образовательными организациями и государственными учреждениями, и т.д.

Следует отметить, что наряду с дисциплинами образовательно-правовой тематики, строящимися на междисциплинарной основе, в ряде североамериканских университетов читаются и «монокурсы» по образовательному праву.

Дисциплина «Education Law», включенная в учебные планы Калифорнийского университета в Ирвайне (University of California, Irvine School of Law), предусматривает подробное изучение студентами норм конституционного и статутного права, регулирующих образовательные отношения¹⁴.

Одноименный курс, преподаваемый на юридическом факультете университета штата Огайо (The Ohio State University / Michael E. Moritz College of Law) призван научить студентов-юристов владению правовыми средствами защиты образовательных прав граждан¹⁵.

В университете Питтсбурга (University of Pittsburgh School of Law)¹⁶ читается курс «Специального образовательного права» (Special Education Law), в рамках которого студенты изучают возможности получения образования учащимися с ограниченными возможностями и юридической защите их образовательных прав.

¹⁴ Официальный сайт University of California, Irvine School of Law [Электронный ресурс]. URL: http://law.uci.edu/registrar/curriculum_upper_level.html (дата обращения: 09.12.2010).

¹⁵ Официальный сайт The Ohio State University. Michael E. Moritz College of Law [Электронный ресурс]. URL: <http://moritzlaw.osu.edu/academics/courses1011.php?ID=729> (дата обращения: 12.12.2010).

¹⁶ Официальный сайт University of Pittsburgh School of Law [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law.pitt.edu/course/5136/21115957> (дата обращения: 10.12.2010).

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что комплексный характер отрасли российского законодательства об образовании не мешает формированию целостной учебной дисциплины «Образовательное право». При этом, не следует добиваться полной унификации подходов к формированию новой учебной дисциплины в системе российского высшего образования. Ее предмет и система должны определяться целевой аудиторией, а также объективными тенденциями усиления роли образования в современном постиндустриальном обществе и стремительным развитием трансграничного образования.