

БИБЛИОТЕЧКА «РОССИЙСКОЙ ГАЗЕТЫ»

# **Образование: закон и гражданин**

Под редакцией  
доктора юридических наук,  
профессора А.Н. Козырина

Выпуск № 17  
2015

Образование: закон и гражданин. Под редакцией доктора юридических наук, профессора А.Н. Козырина. — М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 17. — 176 с.

Одной из основных социальных гарантий развития всего общества является образование.

В настоящем издании рассматриваются наиболее важные вопросы правового регулирования образовательных отношений. В систематизированном виде излагаются права и обязанности участников этих отношений, определяются требования к содержанию устава образовательной организации, исследуются существующие проблемы общего, профессионального, дополнительного образования и профессионального обучения. Особое внимание уделяется вопросам финансового обеспечения в сфере образования.

Книга будет полезна обучающимся, их родителям, сотрудникам уполномоченных органов управления и организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Она может быть использована в учебных целях преподавателями, а также студентами и аспирантами.

- © Предисловие — А.Н. Козырин, 2015
- © Текст — коллектив авторов, 2015
- © ФГБУ «Редакция «Российской газеты», 2015

Перепечатка какой-либо части издания допустима при письменном разрешении Редакции.

## Предисловие

**А.Н. КОЗЫРИН,**  
доктор юридических наук,  
профессор



В Российской Федерации с состоянием дел в сфере образования напрямую связана не только государственная социальная политика, но и стратегия экономического развития государства. В современном обществе от уровня развития образования и его качества зависят практически все стороны государственной жизни и общественного развития — экономика, безопасность, научно-технический прогресс, культура, экология и т.д.

Очевидно, что столь значимый сегмент общественной жизни должен иметь адекватную правовую базу. Однако на протяжении ряда лет в России остро ощущалось несоответствие между общественно-политической значимостью образования, его особой ролью в процессе модернизации российской экономики, с одной стороны, и состоянием нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере образования, с другой стороны.

Закон РФ № 3266-1 «Об образовании», принятый 10 июля 1992 г., уже в конце 1990-х гг. нуждался в серьезном обновлении. Многочисленные поправки и дополнения сделали российское законодательство об образовании внутренне противоречивым. Однако, пожалуй, самая главная причина, заставившая Правительство РФ приступить к разработке нового закона об образовании, состояла в том, что прежний закон был принят для регулирования еще советской модели образования. Черда реформ в образовании в конце 1990-х гг. и начале «нулевых» привела к кардинальному изменению самого объекта нормативно-правового регулирования, и решение задачи адаптации образовательного законодательства к новым реалиям в российском образовании потребовало принятия нового базового законодательного акта.

Первоначально разработчики закона пошли по пути кодификации законодательства. По инициативе Правительства РФ был подготовлен проект Кодекса РФ об образовании, который затем был вынесен на общественное обсуждение. Однако впоследствии решили отказаться от принятия кодифицированного

акта. Был подготовлен проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», включивший в себя как общие принципы правового регулирования отношений в сфере образования, так и положения, регламентирующие отдельные уровни общего и профессионального образования.

Принятие нового закона об образовании привлекло к себе такое внимание общественности и политических партий, какое не привлекали никакие другие проекты законодательных актов. Число предлагаемых в ходе общественного обсуждения поправок к законопроекту исчислялось тысячами.

Наконец, 29 декабря 2012 г. был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». С момента его вступления в силу (1 сентября 2013 г.) он стал основой для формирования обновленной отрасли образовательного законодательства, соответствующей социально-экономическим реалиям XXI в., учитывающей обязательства, взятые Россией в процессе интегрирования в европейское образовательное пространство, в частности при вхождении в Болонский процесс.

Книга знакомит читателя с действующим российским законодательством об образовании и практикой его применения.

В подготовке издания принимали участие сотрудники Федерального центра образовательного законодательства ([www.lexed.ru](http://www.lexed.ru)) С.В. Барабанова, З.П. Дашинская, О.И. Селиверстова, С.В. Янкевич, а также исследователи из Института публично-правовых исследований ([www.plri.ru](http://www.plri.ru)) и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» ([www.hse.ru](http://www.hse.ru)) А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, С.П. Постыляков, Т.Н. Трошкина, А.А. Ялбулганов и др.

Работа выполнена при поддержке Федерального центра образовательного законодательства (директор — В.В. Насонкин).

## Сведения об авторах

**Барабанова Светлана Васильевна** — профессор Казанского национального исследовательского технологического университета, ведущий научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства, почетный работник высшего профессионального образования РФ, доктор юридических наук — гл. 6, 7.

**Богданова Александра Викторовна** — заместитель начальника контрольно-правового отдела Территориального управления Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге, аспирант кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) — гл. 10 (совместно с А.А. Ялбулгановым).

**Дашинская Зоя Павловна** — заместитель директора Федерального центра образовательного законодательства, заслуженный юрист РФ, кандидат юридических наук — гл. 4.

**Емельянов Александр Сергеевич** — профессор Тюменского государственного университета, доктор юридических наук — гл. 8.

**Козырин Александр Николаевич** — заведующий кафедрой финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ, директор Института публично-правовых исследований (ИППИ), доктор юридических наук, профессор — предисловие; гл. 1 (совместно с Т.Н. Трошкиной).

**Комягин Дмитрий Львович** — профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник ИППИ, доктор юридических наук, доцент — гл. 9.

**Постыляков Сергей Петрович** — эксперт Научно-учебной лаборатории политических исследований НИУ ВШЭ — гл. 2 (совместно с С.В. Янкевичем); гл. 3.

**Селиверстова Ольга Игоревна** — старший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства, кандидат юридических наук — гл. 5.

**Трошкина Татьяна Николаевна** — заместитель заведующего кафедрой финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ, старший научный сотрудник ИППИ, кандидат юридических наук, кандидат экономических наук, доцент — гл. 1 (совместно с А.Н. Козыриным).

*Сведения об авторах*

**Ялбулганов Александр Алибиевич** — профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ, профессор кафедры финансового и налогового права Финансового университета при Правительстве РФ, главный научный сотрудник ИППИ, доктор юридических наук, профессор — гл. 10 (совместно с А.В. Богдановой).

**Янкевич Семен Васильевич** — младший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства, кандидат юридических наук — гл. 2 (совместно с С.П. Постыляковым).

**Указатель сокращений**

Закон о науке и государственной политике	Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»
Закон об образовании 1992 года	Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (утратил силу)
Закон об образовании 2012 года	Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»
Порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования на 2015/16 учебный год	Порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год, утвержденный приказом Минобрнауки России от 28.07.2014 № 839
ДПО	дополнительное профессиональное образование
ДПП	дополнительные профессиональные программы
ЕГЭ	единый государственный экзамен

## Глава 1

**Правовое регулирование образовательных отношений**

Базовым законом, на основе которого выстраивается законодательство об образовании, является Закон об образовании 2012 года. В этом законе, как следует из его преамбулы:

- установлены правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации;
- закреплены основные принципы государственной политики РФ в сфере образования;
- зафиксированы общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности;
- определено правовое положение участников отношений в сфере образования.

Закон об образовании 2012 года не единственный законодательный источник, регулирующий отношения в сфере образования на федеральном уровне.

Кроме него источниками российского образовательного права могут быть как «профильные» федеральные законы, принятые специально для регулирования отношений в сфере образования (см., например, Федеральный закон от 10.11.2009 № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете»), так и «непрофильные» законы.

«Непрофильные» законы принимаются для регулирования разнообразных отношений, однако содержат отдельные положения, касающиеся проблематики образования и образовательной деятельности. Такие законы можно представить в виде нескольких групп:

- регламентирующие основополагающие вопросы организации образования: Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», федеральные законы от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» и др.;
- содержащие нормы о специальных видах образования: военное образование — Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», спортивная подготовка — Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», профессиональное образование осужденных к лишению свободы — УИК РФ и т.д.;

- устанавливающие льготы участникам образовательных отношений: федеральные законы от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» и др.;
- регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения участников образовательных отношений: ТК РФ, Федеральный закон от 07.08.2000 № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» и др.;
- регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования: ГК РФ, НК РФ, БК РФ, Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и др.;
- устанавливающие уголовную и административную ответственность за правонарушения в сфере образования: УК РФ, КоАП РФ.

Если нахождение одних норм, регулирующих отношения, возникающие в сфере образования, за пределами законодательства об образовании представляется оправданным (например, норм налогового, гражданского, уголовного, административного права), то включение большинства других норм образовательного права в непрофильные законы отражает сохраняющуюся до настоящего времени несистемность в правовом регулировании отношений в сфере образования. На практике подобная ситуация может создать различные правовые коллизии и объективно привести к снижению эффективности правового регулирования.

Остановимся подробнее на понятии «законодательство об образовании», как оно определяется в Законе об образовании 2012 года.

С советских времен в юридической науке обозначился двоякий подход к понятию законодательства. Различали законодательство в широком и узком смысле слова.

В узком (собственном) смысле законодательство трактовалось как совокупность законов, т.е. нормативных правовых актов, принимаемых законодательными органами и обладающих высшей юридической силой.

Под законодательством в широком смысле понималась внешняя форма выражения объективного права, совокупность общеобязательных правовых актов. Таким понятием законодательства охватывались различные юридические акты, издаваемые уполномоченными государственными органами и устанавливающие нормы права. В их число входили не только законодательные акты, но и различные подзаконные акты.

Преобладание расширительного подхода к определению законодательства объяснялось отказом от принципа разделения власти и концентрацией законодательных и исполнительно-распорядительных полномочий у советов — органов государственной власти того периода. Кроме этого, в советский период одновременно существовало сразу несколько органов, наделенных правом принимать акты законодательного характера. До принятия Конституции СССР 1936 года к числу законодательных органов относились Съезд Советов, Центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров,

а в первые годы советской власти, вплоть до 1920 года, законодательствовали и наркоматы.

В 1990-е гг. с уходом от идеологических догм советского строительства практика законотворчества стала постепенно склоняться к пониманию законодательства в узком (собственном) смысле. Отход от расширительного подхода к определению законодательства был обозначен в ГК РФ 1994 года, в котором гражданское законодательство определялось как совокупность самого кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, регулирующих гражданские отношения. Примечательно, что ст. 3 ГК РФ называется «Гражданское законодательство и иные акты, содержащие нормы гражданского права». В п. 3, 4 и 7 этой статьи предусматривается возможность принятия Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными министерствами нормативных актов, регулирующих гражданские отношения. Однако такие нормативные правовые акты имеют подзаконный характер и в состав гражданского законодательства не входят.

Использование понятия «законодательство» в узком (собственном) смысле слова встречается в большинстве действующих кодексов (ст. 5 ТК РФ, ст. 2 ЗК РФ, ст. 2 ЖК РФ и т.д.).

Однако в современной правотворческой практике подход к определению законодательства отличается крайней непоследовательностью. В некоторых недавно принятых кодексах и иных федеральных законах можно обнаружить примеры возврата к концепции законодательства в широком смысле: под законодательством продолжает пониматься некий неоднородный по своей юридической природе нормативный массив.

☑ Так, например, в ст. 5 ЖК РФ определено, что жилищное законодательство состоит из этого кодекса, принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Как видно из содержания ст. 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в состав законодательства в области охраны окружающей среды включен сам Федеральный закон «Об охране окружающей среды», иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Заметим, что оба приведенных примера, демонстрирующих расширительный подход к определению законодательства, при котором законодательство отождествляется с простой совокупностью нормативных правовых актов, взяты из законодательных актов, принятых спустя 10 лет после принятия ГК РФ, в котором законодатель использовал понятие «законодательство» в собственном (узком) смысле.

Подобная непоследовательность в подходах к определению законодательства свидетельствует об отсутствии сформировавшейся концепции законотворчества.

В ст. 3 Закона об образовании 1992 года предусматривалось, что «законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конститу-

цию Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования». Упоминание в составе законодательства об образовании «иных нормативных правовых актов» фактически означало использование понятия законодательства в широком смысле слова, как совокупность собственно законодательных актов, а также нормативных актов подзаконного характера (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов министерства и т.д.).

В ст. 4 Закона об образовании 2012 года воспроизводится состав понятия «законодательство об образовании», закрепленный в Законе об образовании 1992 года: «Отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования (далее — законодательство об образовании)».

Такое положение дел в российском законодательстве, когда при регулировании, например, трудовых и семейных отношений под законодательством понимаются исключительно законодательные акты, а при регулировании отношений в сфере образования в состав законодательства включаются как собственно законодательные акты, так и принятые в соответствии с ними многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, едва ли можно признать приемлемым.

В ст. 4 Закона об образовании 2012 года закрепляется система правового регулирования отношений в сфере образования.

При всей очевидности значения законодательных актов для регулирования образовательных отношений система источников образовательного права не ограничивается только законами. В нее входят, наряду с законодательными актами, Конституция РФ, которая содержит базовые принципы образовательного права и закрепляет право каждого на образование, международные договоры РФ, устанавливающие международно-правовые обязательства Российской Федерации в сфере образования, подзаконные акты, принимаемые главой государства, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти, нормативные правовые акты, регулирующие образовательные отношения на региональном (субъекта РФ) и муниципальном уровнях, а также локальные нормативные акты.

## § 1. Конституционные основы законодательства об образовании

«Верховное» положение в иерархии источников российского образовательного права занимает Конституция РФ.

Высшая юридическая сила Основного Закона в механизме правового регулирования образования обусловлена, во-первых, конституционной нормой (ст. 15), в соответствии с которой «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Во-

вторых, целями и задачами законодательства об образовании, которые закреплены в Законе об образовании 2012 года.

Целью законодательства об образовании определено установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, а одной из его основных задач — обеспечение и защита конституционного права граждан РФ на образование.

Конституционные основы образовательного права содержатся в ст. 43 Конституции РФ, закрепляющей право каждого на образование, в ст. 72, относящей общие вопросы образования к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, а также в ст. 114, в которой установлено, что Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования.

Верховное положение Конституции РФ в системе источников образовательного права и требование соответствия Основному Закону норм всех иных источников образовательного права представляются очевидными. В то же время это особое место Конституции РФ не является основанием для отнесения ее к актам законодательства об образовании (а именно такой вывод может быть сделан по смыслу нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 4 Закона об образовании 2012 года). Формулировка ч. 1 ст. 4 в ее настоящем виде может быть отнесена к юридико-техническим недочетам нового закона об образовании.

Конституционные положения образовательного права могут развиваться в решениях Конституционного Суда РФ (см., например, постановления Конституционного Суда РФ от 24.10.2000 № 13-П, от 27.11.2009 № 18-П).

## § 2. Международные договоры РФ и законодательство об образовании

Развитие академической мобильности, международных обменов в области образования, науки и культуры, современные процессы глобализации образования требуют основательной международно-правовой регламентации образовательных отношений.

К настоящему времени уже сформировался значительный блок международно-правовых актов в области образования, который можно назвать международным образовательным правом.

Нормы, регулирующие образовательные отношения, могут содержаться:

- в международно-правовых актах универсального характера, принятых под эгидой ООН, ЮНЕСКО, МОТ и т.д.;
- в региональных международно-правовых актах, принятых в рамках Совета Европы, СНГ, ЕАЭС;
- в разнообразных международных соглашениях по сотрудничеству в сфере образования, науки и культуры, заключаемых на двустороннем уровне.

При этом нормы международного образовательного права могут быть включены в международные договоры, регулирующие исключительно образовательные отношения, а также могут находиться в международных договорах, в которых вопросы образования затрагиваются прямо или опосредованно, наряду с другими вопросами (см., например, Международный пакт об экономиче-

ских, социальных и культурных правах 1966 года, Конвенцию о правах ребенка 1989 года).

Устанавливая соотношение между российским законодательством об образовании и положениями международных договоров РФ, законодатель в ч. 6 ст. 4 Закона об образовании 2012 года, воспроизводит конституционный принцип приоритета норм международного договора, сформулированный в ст. 15 Конституции РФ: «В случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора».

## § 3. Подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне

Как бы подробно и детально ни регулировались образовательные отношения на законодательном уровне, всегда сохраняется потребность в нормативно-правовом регулировании, осуществляемом через подзаконные акты. Подзаконное нормотворчество отличается, как правило, большей оперативностью; оно способно быстро реагировать на новые явления в сфере образования. В отдельных случаях нормы федеральных законов непосредственно отсылают к нормативным правовым актам, которые должны быть приняты правительством или федеральными органами исполнительной власти.

Как уже отмечалось, в соответствии с определением законодательства об образовании, содержащимся в ст. 4 Закона об образовании 2012 года, подзаконные нормативные правовые акты включаются в состав законодательства об образовании. Это приводит к разрастанию массива такого законодательства и требует установления четких параметров его формирования и соответствия базовым положениям, закрепленным в названном законе.

Юридическими гарантиями целостности и непротиворечивости законодательства об образовании являются содержащиеся в Законе об образовании 2012 года нормы, в которых:

- установлены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования (ст. 3);
- определены цели и задачи правового регулирования отношений в сфере образования (ч. 2 и 3 ст. 4);
- закреплен принцип, в соответствии с которым нормы подзаконных актов должны соответствовать Закону об образовании 2012 года и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными этим законом (ч. 4 ст. 4);
- сформулирован принцип разрешения юридических коллизий в рамках законодательства об образовании: в случае несоответствия норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в подзаконных актах, нормам Закона об образовании 2012 года, применяются нормы названного закона (ч. 5 ст. 4);
- зафиксированы полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования (ст. 6).

В систему источников федерального образовательного права включаются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, а также приказы, издаваемые федеральными органами исполнительной власти. Перечисленные акты могут приниматься для регулирования исключительно образовательных отношений, а могут быть посвящены регулированию иных отношений, но содержать отдельные положения, регулирующие отношения в сфере образования.

Президент РФ реализует нормотворческие полномочия в сфере образования, исполняя свои конституционные полномочия по определению основных направлений государственной политики в области науки и образования. Принимаемые им указы затрагивают наиболее важные направления государственной образовательной политики, государственного управления образованием и гарантий реализации конституционного права каждого на образование (см., например, указы Президента РФ от 07.05.2008 № 716 «О федеральных университетах», от 09.09.2008 № 1332 «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования», от 04.03.2010 № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации», от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»).

Для содействия реализации полномочий главы государства в сфере образования и науки в структуре Администрации Президента РФ создано Управление по научно-образовательной политике. В соответствии с Положением об Управлении Президента Российской Федерации по научно-образовательной политике, утвержденным Указом Президента РФ от 25.06.2012 № 882, к основным функциям Управления относится участие в подготовке проектов указов, распоряжений и поручений Президента РФ по вопросам науки и образования.

В целях развития науки и образования в Российской Федерации, а также совершенствования государственного управления в этой сфере создан Совет при Президенте РФ по науке и образованию — совещательный орган при главе государства, образованный в интересах обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и образовательных организаций при рассмотрении вопросов, связанных с развитием науки и образования, а также в целях выработки предложений Президенту РФ по актуальным вопросам государственной политики в области научно-технического развития и образования. Деятельность Совета регламентируется Указом Президента РФ от 28.07.2012 № 1059 «О Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию». Одной из основных задач Совета является подготовка предложений Президенту РФ по определению приоритетных направлений и механизмов развития науки и образования в Российской Федерации, а также мер, направленных на реализацию государственной политики в сфере науки и образования.

Значительными нормотворческими полномочиями в сфере образования наделяется Правительство РФ. Закон об образовании 2012 года содержит предписание, обязывающее Правительство РФ принять те или иные подзаконные норма-

тивные правовые акты. Так, например, в соответствии со ст. 11 указанного закона постановлением Правительства РФ от 05.08.2013 № 661 были утверждены Правила разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений. На основании ст. 46 Закона об образовании 2012 года постановлением Правительства РФ от 08.08.2013 № 678 утверждена Номенклатура должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций. В силу ст. 54 данного закона постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 утверждены Правила оказания платных образовательных услуг.

Кроме этого, принимаемыми Правительством РФ нормативными правовыми актами могут регулироваться вопросы государственного управления в сфере образования (см. постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки»), оперативно решаться те или иные вопросы актуальной образовательной политики (см. постановления Правительства РФ от 16.03.2013 № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров», от 17.03.2015 № 234 «О соотношении численности работников профессорско-преподавательского состава и обучающихся образовательных организаций высшего образования»).

Созданный в структуре Аппарата Правительства РФ Департамент науки, высоких технологий и образования обеспечивает деятельность Правительства РФ по вопросам, входящим в сферу его ведения, и взаимодействует с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, с другими государственными органами и организациями (п. 12 Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260). К его функциям относится подготовка проектов актов, по которым требуется решение Правительства РФ (п. 13 названного положения).

Пожалуй, самый многочисленный блок подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых на федеральном уровне для регулирования образовательных отношений, — это приказы федеральных органов исполнительной власти.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, является Минобрнауки России. В п. 5.2 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 03.06.2013 № 466, названы более 70 направлений в сфере образования, по которым министерство принимает нормативные правовые акты, и этот список остается открытым:

- порядок формирования перечней профессий, специальностей и направлений подготовки с указанием квалификации, присваиваемой по соответствующим профессиям, специальностям и направлениям подготовки;
- порядок организации и осуществления образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам различных уровня и (или) направленности или по соответствующему виду образования;



- порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ;
- порядок формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования;
- случаи и порядок перехода обучающихся с платного обучения на бесплатное;
- порядок и основания предоставления обучающимся академического отпуска;
- перечень показателей, критерии и периодичность оценки эффективности реализации программ развития национальных исследовательских университетов и т.д.

Минобрнауки России занимает центральное место в системе органов, осуществляющих государственное управление в сфере образования, но не является единственным федеральным органом исполнительной власти, наделенным полномочиями по нормативно-правовому регулированию в сфере образования (ч. 4 ст. 89 Закона об образовании 2012 года). Наряду с Минобрнауки России подзаконные нормативные правовые акты могут принимать также федеральные государственные органы, имеющие в своем ведении образовательные организации (см., например, приказы Минздрава России от 03.09.2013 № 620н «Об утверждении Порядка организации и проведения практической подготовки обучающихся по профессиональным образовательным программам медицинского образования, фармацевтического образования», МВД России от 15.06.2015 № 682 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности в федеральных государственных образовательных организациях со специальным наименованием „суворовское военное училище“, находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, и приема в указанные образовательные организации», Министра обороны РФ от 07.04.2015 № 185 «Об утверждении Порядка и условий приема в образовательные организации высшего образования, находящиеся в ведении Министерства обороны Российской Федерации», Минюста России от 21.11.2005 № 223 «Об организации получения осужденными основного общего и среднего (полного) общего образования в вечерней (сменной) общеобразовательной школе воспитательной колонии уголовно-исполнительной системы»).

#### § 4. Нормативные правовые акты, принимаемые на уровне субъекта РФ

В законодательстве об образовании, как и в других отраслях, в которых правовое регулирование относится Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в понятие «законодательство» наряду с федеральными законами включаются также региональные законы (законы субъектов РФ).

В Законе об образовании 2012 года закреплены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере образования (ст. 8), а также полномочия Российской Федерации в сфере образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ (ст. 7).

Кроме этого, ч. 4 и 5 ст. 4 данного закона установлен принцип соответствия регионального законодательства Закону об образовании 2012 года:

- нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, должны соответствовать Закону об образовании 2012 года и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными названным законом;
- в случае несоответствия норм, содержащихся в актах регионального законодательства об образовании, нормам Закона об образовании 2012 года применяются нормы этого федерального закона.

Среди законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами РФ с целью регулирования образовательных отношений, можно выделить нормативные правовые акты, регулирующие общие вопросы образовательной деятельности в конкретном регионе (см. законы г. Москвы от 20.06.2001 № 25 «О развитии образования в городе Москве», Республики Дагестан от 03.11.2006 № 57 «Об образовании» и др.), а также нормативные правовые акты, принимаемые по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов РФ (см. Закон Белгородской области от 03.07.2006 № 57 «Об установлении регионального компонента государственных образовательных стандартов общего образования в Белгородской области», Указ Президента Республики Башкортостан от 31.12.2009 № УП-730 «Об утверждении Концепции развития национального образования в Республике Башкортостан» и др.).

Важное место среди источников регионального образовательного права занимают нормативные правовые акты, закрепляющие особые гарантии для участников образовательных правоотношений (см. законы г. Москвы от 28.04.2010 № 16 «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве», Костромской области от 29.05.2014 № 532-5-ЗКО «Об обеспечении питанием обучающихся государственных образовательных организаций, находящихся в ведении Костромской области»), а также акты, регулирующие экономические и финансовые отношения в сфере образования (см. Закон Московской области от 28.11.2014 № 157/2014-ОЗ «О финансовом обеспечении реализации основных общеобразовательных программ в муниципальных общеобразовательных организациях в Московской области за счет средств бюджета Московской области в 2015 году»).

Региональное законодательство об образовании в настоящее время активно обновляется, поскольку многие действующие нормативные правовые акты были приняты задолго до принятия Закона об образовании 2012 года. В субъектах РФ идет процесс приведения регионального законодательства об образовании в соответствие с положениями федерального закона. В ряде субъектов уже приняты законы об образовании нового поколения (см. законы Санкт-Петербурга от 17.07.2013 № 461-83 «Об образовании в Санкт-Петербурге», Омской области от