

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА ОБ ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ИСТОЧНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИИ

Под источником позитивного права принято понимать «форму выражения государственной воли, направленной на признание факта существования права, на его формирование, изменение или констатацию факта прекращения существования права определенного содержания¹».

В настоящее время в теории права существует два основных подхода к пониманию источника права. Сторонники первого отождествляют понятие источника и формы права, сторонники второго – разделяют их. Для целей изучения образовательного права представляется логичным опираться на первую точку зрения, рассматривая в качестве источников внешние формы выражения правовых норм.

Теория государства и права знает следующие основные источники права: юридический обычай, закон, подзаконный нормативный акт, судебный прецедент, нормативный договор, правовая доктрина. Важность и значение этих источников неодинаковы для различных правовых семей. В России, которую можно с полным основанием отнести к романо-германской правовой семье, главное место в системе источников права занимает закон.

Закон – это нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принимаемый в особом порядке и выражающий государственную волю по ключевым вопросам общественной жизни.

На разных этапах развития отечественной правовой системы понятие закона, равно как и других формальных источников права, было неодинаковым.

Проведенный в ходе исследования нормативных правовых актов анализ позволил выявить в истории формирования и эволюции источников

¹ Общая теория права и государства/ Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1996. - С.35.

образовательного права несколько периодов и определить их характерные признаки, а также закономерности развития.

Основные периоды развития источников образовательного права:

Первый период охватывает XVI - XVII века.

Второй период охватывает XVIII век и начало XIX века, до издания Свода законов Российской империи.

Третий период - 1833 г. - 1917 год.

Четвертый период - 1917 г. - 1991 г.

Пятый период - 1992 г. - по настоящее время.

В **первый период** происходит появление первых правовых норм, направленных на урегулирование отношений в сфере образования. Эти нормы содержались в самых различных по форме источниках права, они имели несистематизированный и частично казуистический характер, были ориентированы не на весь круг образовательных отношений и неопределенный круг лиц, но предназначались для конкретных и единичных учебных заведений. Данный период можно охарактеризовать как период первоначального зарождения основ образовательной политики, как время «нащупывания» подходов к развитию образования, связанных с пониманием его значимости в обществе и государстве. В этот период право, в целом, не было систематизировано, поэтому не приходится говорить и о какой-либо систематизации норм и источников образовательного права. Несмотря на наличие на данном этапе достаточно крупных источников права, таких, как Стоглав, Судебники, Соборное Уложение, вопросам образовательного права и регулирования отношений в сфере образования не уделялось достаточно внимания, так как сама сфера образования практически отсутствовала.

Стоглав 1551 г. составлен в виде ответов Стоглавого собора на вопросы царя Ивана IV.

Царь отметил малограмотность священников по причине небрежного их учения. В ответ Собор заявил о необходимости учредить в Москве и по другим городам «училища книжные» по домам священников и дьячков для

обучения грамоте и пению с последующим принятием священнического чина. Для открытия школы требовалось разрешение епископа. Но это решение Собора на практике не было осуществлено.

Знаменитый памятник указанного периода **Домострой** также говорил о воспитании и обучении детей в строгости.

Одним из важнейших документов в области просвещения конца XVII века стала «**Привилегия Московской академии**», утвержденная в 1682 г. Согласно этому источнику, Академия создавалась как подчиненное царю и патриарху единое общее училище для всех сословий и возрастов с общеобразовательным курсом. Также в источнике показано значение образования для государственной политики.

Второй период развития источников образовательного права связан с Российской империей как новой формой государства. Правовое оформление империи началось с приходом к власти Петра I и формально завершилось в 1721 г., когда указом Сената Россия была официально провозглашена империей.

При Петре I система источников права претерпела существенную модернизацию. Во-первых, значительно увеличилось количество принимавшихся источников права, во-вторых, они получили гораздо большее разнообразие форм. Это были регламенты, манифесты, указы, уставы, учреждения, артикулы. Четкая иерархия в системе источников права отсутствовала.

При Петре I в число законодательных источников вошли регламенты – утвержденные царем уставы для руководства определенной частью государственного управления, подробно излагавшие все правила и законы для данной части.

Источником образовательного права можно считать **Духовный регламент** 1721 г. Посвященный, в основном, церковным вопросам, этот регламент установил правила организации духовных школ, в которых изучали латинский и греческий языки, логику, риторику и т.д.

Также к числу источников образовательного права можно отнести царский **Указ 1714 г.**, который разрешал вступать в брак только тем дворянам, которые предоставят свидетельство о знании арифметики и геометрии.

28 января 1724 г. Петр I издал **Указ** об учреждении Санкт-Петербургской Академии наук.

Еще одним важным источником образовательного права XVII века стал **Указ об основании Московского университета** – фактически первого в стране высшего гражданского учебного заведения, подписанный в 1755 г. императрицей Елизаветой.

Согласно данному источнику, первоначально в университете открылись три факультета: философский, юридический и медицинский. Университет обладал значительной автономией, доступ в него был открыт представителям всех сословий, за исключением крепостных крестьян. Срок обучения составлял три года. Большое внимание уделялось поведению студентов.

В **«Учреждениях для управления губерний Всероссийской империи»** 1775 г. впервые в российском законодательстве был определен статус народных школ, которые попали под власть Приказов общественного призрения.

В 1786 г. был принят **Устав народных училищ**. В соответствии с ним, в каждом губернском городе стали создаваться четырехклассные училища, а в уездных городах – двухклассные. За короткое время число школ выросло с 8 до 288.

В 1801 г. **Манифестом об учреждении министерств** в России было основано Министерство народного просвещения, что положило начало новому этапу в развитии народного образования. Следовательно, этот манифест также можно рассматривать в качестве важного источника образовательного права.

В 1803 г. император Александр I утвердил **«Предварительные правила народного просвещения»**. В них говорилось об училищах приходских, уездных, губернских гимназиях и университетах.

Более подробно деятельность гимназий регулировалась **«Уставом учебных заведений, подведомственных университетам»**, от 5 ноября 1864 г. В числе прочего, данный источник утвердил учебный план гимназий.

Начало XIX века стало временем открытия новых университетов: Дерптского, Виленского, Казанского, Харьковского, Петербургского. Для каждого университета принимался особый устав. Уставы российских университетов – еще один важный источник образовательного права данного периода.

12 декабря 1802 г. был утвержден устав Дерптского университета, 18 мая 1803 г. - устав Виленского университета и училищ его округа, 5 ноября 1804 г. - утвердительные грамоты и уставы университетов Московского, Харьковского и Казанского. Последние три устава различались только в мелких деталях.

В 1828 г. был принят **«Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов: Санкт-Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского»**. В соответствии с этим источником образовательного права, выделялось три вида государственных учебных заведений: 1) училища первоначальные или приходские; 2) училища уездные; 3) гимназии.

Выделение **третьего периода** в развитии источников образовательного права обусловлено масштабными работами по систематизации законодательства, проведенными при Николае I, в результате чего право получило новые формы своего выражения и доведения до адресатов.

Ежегодно с 1830 г. издавалось **Полное собрание законов Российской империи**. Оно может рассматриваться как важный источник для изучения

истории образовательного права, так как почти все нормативные правовые акты, в которых содержались нормы, регулировавшие образовательные отношения, помещались в этом издании в строгом хронологическом порядке.

Более важное значение имело издание **Свода законов Российской империи** в 15 томах – официальное издание действующих нормативных правовых актов. Свод законов был введен в действие с 1 января 1835 г. Его значение для развития источников образовательного права объясняется тем, что вся система источников права Российской империи была приведена в четкую систему.

При анализе источников образовательного права XIX в. возникает важная проблема отделения законов от подзаконных нормативных актов. Данная проблема в дореволюционном законодательстве не была решена. Дореволюционные юристы, как правило, главным признаком закона считали факт его утверждения императором. Но при этом необходимо иметь в виду, что многие законодательные акты часто не имели подписи царя, утверждаясь им устно. Вторым формальным признаком закона считалось прохождение его через Государственный Совет, поскольку в соответствии со ст.54 Основных законов Российской империи все законы рассматривались в Государственном Совете, а затем «восходили» на высочайшее утверждение. Но мимо Государственного совета проходили законы, относившиеся к военному и морскому ведомствам, к церковным делам, к делам Кавказа и Сибири. Дело усложнялось тем, что нередко в наказах и инструкциях, утверждавшихся через Комитет министров или даже по докладам отдельных министров и являвшихся, по существу, подзаконными актами, содержались статьи, изменявшие или отменявшие действие законов. Не мог служить надежным формальным критерием закона и факт помещения его в Полное собрание законов или в Свод законов, поскольку, с одной стороны, они не отличались полнотой, с другой стороны, в них нередко вносили и административные акты, и манифесты, лишенные правового содержания.

Тем не менее можно сформулировать, что для целей настоящего исследования, как и для любого изучения истории русского права данного периода, можно считать признаком закона факт его утверждения царем с последующим помещением в Полное собрание законов Российской империи.

В середине XIX в. правительство предпринимало попытки усовершенствовать свой законодательный механизм, решить проблему отделения закона от подзаконного нормативного акта, но эти усилия не увенчались успехом. Следствием неразрешенности и неразрешимости данной проблемы являлась крайняя запутанность системы законодательства, сохранившаяся до наших дней возможность легко обходить законы. В соответствии с Основными законами Российской империи 1892 г., законы могли издаваться в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных высочайшего утверждения. Кроме того, согласно «Правилам об обнародовании печатными собраниями и листами узаконений и распоряжений правительства» опубликованию в Собрании узаконений и последующему внесению в Полное собрание законов подлежали и «имеющие силу законов» указы Сената, т.е. административные распоряжения наделялись силой закона.

Среди конкретных источников образовательного права данного периода необходимо выделить следующие:

Указ от 26 декабря 1833 года об учреждении инспекторов для наблюдения над частными учебными заведениями в столицах. Этот источник имеет значение в контексте истории становления государственного контроля в сфере образования.

«Положение об учебных округах Министерства народного просвещения» от 25 июня 1835 года заложило основы новой системы организации государственного управления образованием.

«Положение о начальных народных училищах» от 14 июня 1864 г. положило начало новому этапу в развитии начального народного образования.

Важное место в системе источников образовательного права этого периода занимает **«Положение о губернских и уездных земских учреждениях»** от 1 января 1864 г., принятое в ходе земской реформы. Одним из вопросов, входивших в компетенцию создаваемых земских учреждений, стал вопрос о развитии начального народного образования.

В период реформ 60-х годов XIX века был принят целый ряд источников образовательного права, которые в совокупности могут быть охарактеризованы как источники проведения школьной реформы. К их числу относятся:

Указ от 10 ноября 1862 г. «О том, чтобы все училища для приходящих девиц, состоящие в ведомстве Императрицы Марии, именовать женскими гимназиями». Несмотря на столь витиеватое название, этот указ стал важным источником образовательного права, так как он положил начало учреждению женских общеобразовательных высших учебных заведений, которые стали именоваться женскими гимназиями.

Второй источник проведения школьной реформы – **«Положение о начальных народных училищах»** от 14 июля 1864 г.

Это Положение в организационно-правовом плане дополнил **«Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения»** от 19 ноября 1864 г.

Также на данный период приходятся источники, заложившие правовые основы становления профессиональной подготовки педагогов в России. Например, в 1875 г. Министерство народного просвещения приняло **«Правила о временных педагогических курсах для учителей»**. Данные правила с точки зрения правовой формы следует отнести к числу

подзаконных нормативных актов, так как они были утверждены не высшей властью, а приказом министра.

Применительно к высшему образованию в этот период было принято сразу несколько источников права. Прежде всего, отметим **«Общий устав императорских российских университетов»** от 26 июля 1835 г. Этот источник содержал целый ряд важных норм образовательного права: он устанавливал правила приема в университеты, определял систему управления университетами и т.д. С одной стороны, данный устав освободил университеты от несвойственной им функции надзора за средними и низшими учебными заведениями округа. С другой стороны, была урезана автономность университетского управления. Руководство университетами по данному уставу осуществлял министр народного просвещения через попечителей учебных округов. Устав предполагал наличие в университетах трех факультетов: философского, медицинского и юридического.

18 июня 1863 г. был принят новый **«Общий устав императорских российских университетов»** – самый либеральный университетский устав дореволюционной России.

Каждый Университет в Российской империи данного периода должен был иметь четыре факультета: историко-филологический, физико-математический, юридический и медицинский.

Управление Университетом принадлежало ректору, Университетскому Совету, Правлению Университета, Университетскому суду и проректору или инспектору.

С утверждения Университетского Совета и Министра народного просвещения факультеты могли делиться на отделения. При этом каждый факультет имел свое Собрание под председательством декана факультета.

Новый Устав внес прогрессивные элементы в деятельность университетов: он предоставил университетам больше самостоятельности в

вопросах внутреннего управления, сформировал более благоприятные условия для осуществления профессорами и доцентами научной и учебной деятельности, значительно повысил привлекательность преподавательской работы в университетах.

Одним из мероприятий, проведенных в рамках политики контрреформ, стало принятие нового **Университетского устава в 1884 г.**

По Университетскому уставу 1884 г. российские университеты состояли «под особым покровительством» императора. Вся деятельность университетов находилась под непосредственным административным управлением попечителя учебного округа, наблюдавшего «за ходом университетского преподавания», порядком и дисциплиной, исполнением правил или распоряжений правительства, возбуждавшего дела об ответственности виновных.

Существенные ограничения университетской автономии в данном уставе конкретно проявились в процедуре назначения ректора указом императора по представлению Министерства просвещения из числа ординарных профессоров, а также назначения декана факультета попечителем с последующим утверждением министром просвещения, утверждения министром избранного советом вуза профессора. Таким образом, административные начала в правовом регулировании высшими учебными заведениями стали преобладать над элементами университетского самоуправления. Выборность руководства вузов сменилась их назначаемостью.

В конце четвертого периода, а именно в начале XX века, произошли изменения в системе источников права Российской империи, что сказалось и на источниках образовательного права. Речь идет, в первую очередь, о достаточно формальных моментах, имевших, тем не менее, принципиальное значение.

Принятие 23 апреля 1906 г. новой редакции «**Основных законов Российской империи**» привело к появлению формального понимания того, что такое закон и какие акты относятся к законам.

После принятия Основных законов Российской империи 1906 г. законами стали считаться акты, утвержденные тремя инстанциями: Государственным Советом, Государственной Думой и императором. Но результатом этого на практике стало положение, при котором именно указы, т.е. подзаконные акты, а не законы, фактически стали основным источником русского права. После 1906 г. самой распространенной формой указа в сфере гражданского управления стало высочайше утвержденное Положение Совета министров. Часто законы регулировали мелкие вопросы, а указы решали более крупные проблемы.

Таким образом, основным источником образовательного права в Российской империи рассматриваемого периода являлись законы, которые, впрочем, носили различные названия, поскольку строгой системы терминологии и классификации законодательных актов установлено не было. Как отмечал Г.В. Вернадский, обычно различали следующие виды законодательных актов:

1) *уставы*, которые устанавливали более или менее постоянные нормы в жизни отдельного ведомства для какой-либо определенной области материального права;

2) *регламенты, учреждения, образования*;

3) *указы* – наиболее распространенная форма, они издавались «по случайному поводу и затрагивали узкую область жизни, но некоторые имели широкое и длительное значение».

Кроме учреждений, основывавших какой-либо новый государственный орган и определявших его правовой статус, в XIX веке издавались *положения*, определявшие порядок деятельности государственных и иных

учреждений, а также Временные правила, постановления Совета министров, разъяснения Сената и мнения Государственного Совета. Формально эти акты рассматривались как толкование или разъяснение действующего законодательства, но нередко они содержали принципиально новые нормы. Большинство из перечисленных выше правовых актов подлежало утверждению императором и тем самым приобретало силу закона.

Отличие учреждений и уставов сформулировал еще *М.М. Сперанский*, который писал, что **учреждениями** называются те государственные законы, которые определяют образование мест и властей, их состав, предметы и порядок делопроизводства. **Уставами** же называются законы, устанавливающие порядок какой-либо особенной части управления: таковы уставы Таможенный, Горный, Монетный и т.д. Учреждения, по словам Сперанского, определяли состав мест и властей и обозначали кратко предмет и порядок их действия, а в уставах подробно отображалось, как они должны в разных случаях действовать. Если устав ограничивался лишь отдельно взятой частью дел, то он носил наименование *наказа*, т.е. по своей сущности наказ – это часть устава.

Таким образом, на протяжении всего исследуемого периода сохранялась множественность форм нормативных актов, что во многом определялось такой особенностью государственного устройства, как многочисленность органов верховного управления. Следствием стало разнообразие формальных источников образовательного права.

Четвертый период развития источников образовательного права начинается с революционных событий 1917 г. Российская империя прекратила свое существование, вместе с ней перестала существовать и правовая система с присущими ей формальными источниками права. И если при Временном правительстве еще в определенной мере сохранялись некоторые формы права и продолжали действовать многие его источники, то после октября 1917 г. ситуация коренным образом изменилась.

На первом заседании Временного правительства 2 марта 1917 г. высказывались мнения, что вся полнота власти, принадлежащей монарху, должна считаться переданной Временному правительству. В связи с произошедшим государственным переворотом Свод Основных государственных законов Российской империи должен считаться недействительным. Поэтому Временному правительству не должно было ограничиваться нормой ст. 87 Свода Основных государственных законов издавая «меры законодательного характера» во время перерывов занятий Государственной думы. Временному правительству надлежало установить как в области законодательства, в том числе, внося изменения в действующие законы, так и управления те «нормы, которые оно признает соответствующими в данный момент».

В результате деятельности Временного правительства наряду с ранее действующими нормативными источниками появляются новые виды нормативно-правовых актов: *постановления, подписанные всеми членами правительства, указы или постановления правительства, подписанные министром-председателем правительства или им и обычно одним из министров, и распоряжения министра народного просвещения.*

Постановлением Временного правительства **«О гимназиях, прогимназиях и реальных училищах для совместного обучения детей обоего пола»** от 24 апреля 1917 г. министру народного просвещения предоставлялось право учреждать гимназии, прогимназии и реальные училища для совместного обучения детей обоего пола, с распространением на данные учебные заведения действующих узаконений о мужских гимназиях, прогимназиях и реальных училищах Министерства народного просвещения. При этом постановлением разрешались некоторые отступления от указанных узаконений. В частности, все должности в «смешанных» учебных заведениях, за исключением должности законоучителя, могли быть замещаемы лицами женского пола. Лица женского пола, работающие в

данных учебных заведениях, должны были иметь то же образование и учительское звание, какие требовались для лиц мужского пола, занимавших соответствующие должности. Кроме того, они пользовались правами на содержание, получали прибавки к пенсии, присвоенные занимаемым ими должностям, и правами, указанными в пунктах 4 и 5 статьи 391 «Уставов о пенсиях и единовременных пособиях» (Св. Зак., т. III, по Прод. 1912 г.), а также получали при командировках по делам службы и при отправлении к месту службы прогонные и суточные деньги и пособия на тех же основаниях и в том же размере, что и лица мужского пола, состоящие на соответствующих должностях². Постановление было подписано министром-председателем, министром народного просвещения и относилось к «актам законодательного свойства».

Постановлением Временного правительства **«Об упразднении городских, уездных и губернских училищных советов»**, принятым на заседании 8 мая 1917 г., «в отмену, изменение и дополнение подлежащих узаконений, впредь до издания общего закона о начальном образовании» в местностях, в которых уже было введено положение о губернских и уездных земских учреждениях упразднялись городские, уездные и губернские училищные советы. Заведование начальным образованием временно возлагалось на губернские и уездные земства, а в городах, в которых были учреждены городские училищные советы – на городские думы.

В первый период существования Советской власти, в период ее установления, в соответствии с ленинским учением о советской республике (отсутствие принципа разделения властей на законодательную и исполнительную) законодательная власть принадлежала Всероссийскому съезду Советов рабочих и солдатских депутатов³ и Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету, избранному данным съездом.

² Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1 - 2. - Пг., 1917 - 1918. - 2 т. Вып. 1: 27 февраля - 5 мая 1917 / Сост. Отд-нием Свода Законов Гос. Канцелярии. - 1917. - VI, 2, 555 с. – С.203 -204.

³ Начиная с января 1918 г. Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, с июля 1918 г. - Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов.

Однако главной формой (источником) права стали декреты, принимавшиеся новым Временным рабоче-крестьянским правительством⁴ – Советом народных комиссаров. Прежнее понятие закона утратило свое значение. Декреты, а также иные формы нормативных правовых актов (например, положения или постановления), принимавшиеся новой властью, можно было трактовать как законы, так как они имели высшую юридическую силу. В условиях отсутствия системы разделения властей понимание иерархии источников права существенно изменилось. **«Декрет о порядке утверждения и опубликования законов»** от 29 октября 1917 года установил, что законы утверждались Советом Народных Комиссаров, то есть исполнительным органом. Отдел законодательных предположений при Совете Народных Комиссаров издавал сборники узаконений и распоряжений правительства, имеющих силу закона.

Подзаконные акты принимались народными комиссариатами, акты которых в условиях нехватки нормативного материала иногда выполняли функции законов, а также местными Советами, общественными организациями (профсоюзами и др.), судами второй инстанции. Основными источниками образовательного права в данный период являются нормативные акты, принятые Народным комиссариатом просвещения РСФСР.

После образования в 1922 году Союза Советских Социалистических Республик (СССР) изменяется системы высших органов советского государства. Съезд Советов СССР, ЦИК Союза и его Президиум являлись органами законодательными, то есть им принадлежало право издания законов как актов с высшей юридической силой на территории Союза ССР, причем Съезд Советом и ЦИК Союза являлись верховными законодательными органами, т.е. суверенными, а Президиум ЦИКа – высшим законодательным органом по отношению нижестоящим органам, но

⁴ Временным впредь до созыва Учредительного собрания.

его акты могли быть отменены ЦИКом Союза ССР. Совет Народных Комиссаров СССР, избираемый ЦИКом СССР, являлся также не только «исполнительным и распорядительным органом ЦИКа», но и носителем законодательной власти. Законодательные полномочия были представлены также образованному Совнаркомом Союза ССР Совету Труда и Оборона (СТО) Союза СССР⁵.

Основными источниками образовательного права в России в данный период, как и ранее, являются нормативные акты, принятые Народным комиссариатом просвещения РСФСР. В соответствии с Конституцией СССР 1924 г. Наркомат просвещения относился к республиканским наркоматам, то есть на уровне Союза СССР наркомата с соответствующим названием и компетенцией не создавалось.

Ситуация с формализованной иерархией источников советского права изменилась только в результате принятия **Конституции СССР 1936 г.** Эта Конституция установила, что законом является нормативный правовой акт, принятый Верховным советом СССР. Все прочие нормативные правовые акты стали считаться подзаконными актами.

Среди источников образовательного права советского периода на первое место следует поставить конституции как акты высшей юридической силы. Речь идет о **Конституциях СССР 1936 г. и 1977 г.**, а также соответствовавших им **Конституциях РСФСР 1937 г. и 1978 г.**, которые устанавливали право советских граждан на образование. В частности, в соответствии со 121 статьей Конституции граждане СССР имели право на образование. Это право обеспечивалось «всеобщим обязательным начальным образованием, бесплатностью образования, включая высшее образование, системой государственных стипендий подавляющему большинству учащихся в высшей школе, обучением в школах на родном языке, организацией на

⁵ Постановление ЦИК СССР от 6 июля 1923 г. «О Совете Труда и Оборона Союза Советских Социалистических Республик// СУ РСФСР.1923. № 81. Ст.784.

заводах, в совхозах, машинно-тракторных станциях и колхозах бесплатного производственного, технического и агрономического обучения трудящихся».

Для сравнения статья 57 Конституции РСФСР 1978 г. устанавливала: «Каждый имеет право на образование. Гарантируется общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного образовательного стандарта.

Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном учебном заведении».

В первой советской конституции, которой стала Конституция РСФСР 1918 г., право на образование отсутствовало, так как новая власть на этом этапе еще не могла гарантировать его реализацию. В статье 17 Конституции РСФСР была лишь поставлена задача в целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию предоставить полное, всестороннее и бесплатное образование рабочим и беднейшим крестьянам. В статье 8 Конституции РСФСР 1925 года законодатель снял упоминание о «рабочих и беднейших крестьянах» («8. В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить им полное, всестороннее и бесплатное образование»).

11 декабря 1917 г. Совет Народных Комиссаров принял постановление **«О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Народного комиссариата по просвещению»**. На основе этого источника стала формироваться новая система государственного управления образованием.

Структура этой системы была заложена целым рядом таких источников права, как декреты. Именно декретами в составе совета народных комиссаров был создан Народный комиссариат просвещения, определены полномочия этого органа и его задачи.

Одним из первых источников образовательного права на этом этапе стал **«Декрет об отделении церкви от государства и школы от церкви»** от 20 января (2 февраля) 1918 г. Этот источник установил светский характер образования в советском государстве.

Важным источником образовательного права также можно считать принятое 18 июня 1918 г. Положение СНК РСФСР **«Об организации дела народного образования в Российской Социалистической Советской Республике»**.

16 октября 1918 г. был принят Декрет **«Об единой трудовой школе РСФСР»**. Этим декретом вводилось единое название для всех типов школ, кроме высшей. Единая Школа разделялась на 2 ступени: 1-я для детей от 8-ми до 13-ти лет (5-летний курс) и 2-я - от 13-ти до 17-ти лет (4-летний курс). К Единой Школе присоединялся детский сад для детей от 6-ти до 8-летнего возраста. Посещение школы 1-й и 2-й ступеней было обязательным для всех детей школьного возраста и бесплатным.

Особую роль сыграл декрет СНК от 26 декабря 1919 г. **«О ликвидации безграмотности среди населения РСФСР»**. Принятие данного источника права было нацелено на организацию системы обучения грамоты всего населения страны в возрасте от 8 до 50 лет.

Новая структура школьного образования создавалась в соответствии с **«Уставом единой трудовой школы»**, который был утвержден Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 18.12.1923 г. Этот источник установил возраст обучения (от 7 до 17 лет), закрепил совместное обучение полов, определил порядок управления школой. Особенностью его стал приоритет, отдававшийся детям трудящихся.

14 августа 1930 года было принято Постановление ЦИК СССР и СНК СССР **«О всеобщем обязательном начальном обучении»**, получившее в научной литературе название «закон о всеобуче». В соответствии с

Постановлением, с 1930 - 1931 гг. вводилось повсеместно в Союзе ССР всеобщее обязательное обучение детей (мальчиков и девочек) в возрасте 8, 9 и 10 лет в объеме не менее четырехлетнего курса начальной школы. Осенью 1930 г. в трудовую школу принимались все дети данных возрастов, которые до настоящего времени не обучались в школе. Предусматривалось обязательное прохождение всего курса для I ступени (первых четырех групп трудовой школы) для всех детей, обучающихся в этих школах, независимо от возраста. Для детей в возрасте от 11 до 15 лет в зависимости от их подготовки организовывались ускоренные специальные двухгодичные и одногодичные школы-курсы и группы при школах.

В промышленных городах, фабрично-заводских районах и рабочих поселках вводилось всеобщее обязательное начальное обучение в объеме школы семилетки и устанавливалось обязательное прохождение всего курса семилетней школы для всех детей, оканчивающих школу I ступени (первые четыре группы трудовой школы), начиная с окончивших в 1929 - 1931 гг. В этих местностях должно быть обращено особое внимание на развертывание сети фабрично-заводских школ семилеток.

Правительства союзных и автономных республик и краевые (областные) исполнительные комитеты, а также районные исполнительные комитеты могли вводить обязательное семилетнее обучение и в других местностях, в первую очередь в районах сплошной коллективизации. В сельской местности Постановлением предусматривалось развертывание школ колхозной молодежи (как дневных, так и вечерних) с таким расчетом, чтобы в 1932 - 1933 гг. охватить ими основную массу колхозной молодежи.

Обязанность посылать в школу детей, для которых введено обязательное обучение, возлагалась на их родителей, а также на тех лиц и на те учреждения, на попечении которых находятся дети. За неисполнение этой обязанности устанавливалась ответственность в порядке законодательства союзных республик.

Ответственность за проведение всех практических мероприятий, обеспечивающих осуществление всеобщего обязательного начального обучения, возлагалась на городские, поселковые и сельские советы и районные исполнительные комитеты.

В Постановлении устанавливала меры, необходимые для обеспечения всеобщего обязательного начального обучения. В том числе предполагалось для обеспечения школы необходимыми педагогическими кадрами поручить правительствам союзных республик провести следующие мероприятия:

а) срочно развернуть сеть педагогических институтов и техникумов, а также специальных педагогических курсов, увеличить количество учащихся в них, а также вводить применение других форм подготовки учителей;

б) принять меры к привлечению на педагогическую работу учителей, работающих не по специальности;

в) привлечь к работе по всеобщему обучению в порядке производственной практики учащихся педагогических учебных заведений;

г) усилить коммунистическое и рабочее ядро среди учителей.

Особое внимание в Постановлении уделялось положению учителя. Учитывая важность и сложность новых задач, возлагаемых на учителей, правительствам союзных республик было дано поручение значительно улучшить материальное положение учителей трудовой школы и обеспечить снабжение учителей сельской трудовой школы продовольствием и промышленными товарами по нормам, установленным для промышленных рабочих. Кроме того, правительства союзных республик должны были установить нормальное количество учащихся на одного учителя.

Таким образом, в развитии формальных источников образовательного права в рассматриваемый период можно выделить следующие тенденции:

- 1) В отсутствие четко установленной иерархии нормативных правовых актов и критериев отделения законов от подзаконных актов не всегда возможно систематизировать источники образовательного права данного периода по юридической силе;

- 2) Для источников образовательного права в данный период характерна активная динамика, так как органы государственной власти постоянно занимались правотворческой деятельностью в сфере образования;
- 3) Большое количество источников образовательного права, принимавшихся в данный период, было вызвано тем, что вся система образования после прихода к власти большевиков стала перестраиваться на основе совершенно новых принципов. Фактически речь идет о формировании новой целостной системы образования, что требовало соответствующего нормативного регулирования;
- 4) Развитие системы источников образовательного права в рассматриваемый период принесло свои плоды: была создана новая, целостная система образования; была почти ликвидирована неграмотность; были урегулированы нормами права все наиболее важные группы общественных отношений в сфере образования. В итоге были сформированы правовые предпосылки для дальнейшего развития системы формальных источников образовательного права.

В период 30-х годов XX века одним из источников права становятся нормативные правовые акты, принятые совместно государственными и партийными органами. В основе появления нового вида нормативных правовых актов была положена идея соединения государственной и партийной власти. Повышается роль ВКП(б) в управлении государством. Руководящее положение коммунистической партии не только фактически, но и юридически было закреплено в Конституции СССР 1936 г.

Конституция СССР 1936 г. в ст. 126 закрепила положение о том, что ВКП(б) является руководящим ядром всех общественных и государственных организаций трудящихся. Такое положение вещей в Основном Законе было закреплено впервые. На практике это означало, что в законодательном и исполнительном процессах ВКП(б) принимает активное участие. Кроме того,

возникает и группа нормативных актов, которые создаются и действуют с помощью коммунистической партии (совместное постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР). Обычно подобные акты регулировали нормы трудового, колхозного и образовательного права, где требовались не только методы принуждения, но и убеждения.

Восстановлению традиций дореволюционного российского высшего образования в СССР способствовало принятие **Постановления СНК СССР и ЦК ВКП (б) «О работе высших учебных заведений и о руководстве высшей школой»** от 23 июня 1936 года, причиной появления которого было неудовлетворительное состояние подготовки кадров в высшей школе, «в результате чего уровень обучения в ряде высших учебных заведений немногим отличается от уровня средней школы (техникумов)».

Среди многочисленных проблем высшего образования в Постановлении выделялись следующие: необеспеченность научно-педагогическими кадрами, лабораториями, кабинетами и библиотеками, многопредметность учебных планов и ежегодное их изменение, существование "бригадно-лабораторного" метода обучения (групповые занятия с малоквалифицированными руководителями подменяют собою установленные лекции), перегруженность студентов другими видами учебной работы в ущерб их самостоятельной работе, отсутствие «стабильных» учебников, чрезмерная дробность и множественность профилей, параллелизм в подготовке кадров одной и той же специальности, многочисленные недостатки в организации приема и в управлении высшими учебными заведениями и т.д.

Постановление устанавливало единые правила поступления в высшие учебные заведения, определяло основные принципы учебной работы, организации учебного времени и критерии оценки знаний студентов. Особое внимание в Постановлении уделялось руководству высшей школой, а также вопросам «твердой сознательной дисциплины в высшей школе». Постановление было подписано Председателем СНК СССР В. Молотовым и Секретарем ЦК ВКП(б) И. Сталиным.

Принятию данного Постановления предшествовала проведенная централизация руководства высшим образованием. До 1936 года вузы находились в ведении 34 наркоматов. По Постановлению ЦИК и СНК СССР от 21 мая 1936 года был создан Всесоюзный комитет по делам высшей школы при СНК СССР. Происходит усложнение системы управления образованием в СССР. К 1940 году народным образованием руководили три органа: детскими учреждениями и общеобразовательными школами – наркомпросы союзных республик, средним техническим образованием – Главное управление трудовых резервов, высшим образованием – Всесоюзный комитет по делам высшей школы (в непосредственном ведении Комитета находились 19 вузов из 817, подчинявшихся 120 наркоматам). В 1946 году Всесоюзный комитет по делам высшей школы был упразднен и создано союзно-республиканское Министерство высшего образования СССР, в ведении которого перешли более 300 крупных вузов, в том числе все университеты, технические, сельскохозяйственные, юридические и экономические вузы. В ведении соответствующих министерств остались вузы транспортные, педагогические, медицинские, архитектурные, художественные и физкультурные. На министерство возлагалось и руководство техникумами.

В 1953 году Министерство высшего образования СССР вошло в состав Министерства культуры СССР, но в марте 1954 года вновь было создано общесоюзное Министерство высшего образования СССР, в декабре преобразованное в союзно-республиканское, а в 1959 году переименованное в Министерство высшего и среднего специального образования.

3 августа 1966 года был создан общесоюзный орган по руководству народным образованием – Министерство просвещения СССР, который руководил дошкольным воспитанием, общим средним образованием и развитием педагогической науки в стране. Наличие множества органов, руководящих различными уровнями образования, способствовало появлению

многочисленных подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования, как на уровне Союза ССР, так и на уровне РСФСР.

Наряду с законодательством об образовании Союза ССР издавались нормативные правовые акты РСФСР. Одним из видов таких нормативных актов являлись акты, принимаемые Всероссийским ЦИК и СНК РСФСР: декреты (Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 5 октября 1925 года «Положение о Народном комиссариате просвещения РСФСР») и постановления («По докладу народных комиссаров Рабоче-крестьянской инспекции Союза ССР и РСФСР о пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления» от 23 июля 1927 года, «Об утверждении положения о губернских отделах народного образования» от 16 июля 1928 года), которые имели силу закона.

Другим видом нормативно-правовых актов РСФСР были постановления Совета Народных Комиссаров РСФСР («Об утверждении Положения о Комитете по просвещению национальных меньшинств РСФСР при коллегии Народного комиссариата просвещения РСФСР» от 1 февраля 1929 года, «Об условиях труда инспекторов народного образования», утверждённое в марте 1930 года, Постановление СНК РСФСР от 19 мая 1940 года № 377 «О структуре Народного комиссариата просвещения РСФСР»).

Основными источниками образовательного права в России в данный период, как и ранее, являются нормативные акты, принятые Народным комиссариатом просвещения РСФСР⁶. Народный комиссариат просвещения издавал нормативные акты в форме положения («Положение об инспекторе Инспекции народного просвещения» от 20 ноября 1923 года, «Положение о Центральной инспекции Народного комиссариата просвещения РСФСР, утвержденное коллегией Наркомпроса 3 августа 1930 г.), постановления (Постановление Народного комиссариата по просвещению «О контроле над высшими учебными заведениями» от 11 апреля 1919 года, Постановление

⁶ С 1946 года Министерство просвещения РСФСР.

коллегии Наркомпроса по докладу МОНО⁷ и содокладу комиссии, обследовавшей МОНО, утвержденное Президиумом коллегии НКП 1 сентября 1925 года), инструкции («Инструкция, как проводить в жизнь намеченный в декрете план организации дела народного образования» от 8 января 1918 года, «Инструкция участковой (районной) инспекции соцвоса и политпросвета», утвержденная коллегией Наркомпроса 31 декабря 1927 года, «Инструкция инспектору организационно-планового управления НКП», утвержденная замнакомрос В. Яковлевым 23 июля 1929 года), распоряжения (Распоряжение Наркомпроса от 11 декабря 1925 года № 116435 «О подборе ответственных работников ОНО и инспектуры»), циркулярных писем (Циркулярное письмо № 4746 от 21 февраля 1923 года, Письмо НКП от 31 марта 1924 года «О местной инспекции», Письмо Наркомпроса «Об организации инспекторской работы в районе», опубликованное в сентябре 1930 года), приказов (Приказ Народного комиссара просвещения РСФСР от 7 января 1937 года № 70 «О Главной инспекции при наркоме», Приказ заместителя народного комиссара просвещения РСФСР от 10 февраля 1940 года № Т-111 «О надзоре за соблюдением закона о всеобуче»).

Еще одним источником права, регулирующим образовательные правоотношения, были нормативные акты, принимаемые местными органами власти. Примером могут служить постановления Московского совета народных депутатов (Постановление Президиума Московского совета рабочих депутатов «Об образовании отдела народного образования» от 15 мая 1918 года).

Если до 1936 г. принималось множество разнообразных источников, имевших разные правовые формы и не укладывающихся в рамки строгой иерархии, то после 1936 г. главную роль в системе источников образовательного права стали играть законы. Именно законы содержали нормы образовательного права, связанные с проведением государственной политики в сфере образования, с организацией системы образования, с

⁷ МОНО – Московский отдел народного образования.

гарантиями реализации право на образование. Нормы законов дополнялись и конкретизировались нормами подзаконных нормативных актов. Особенности советской системы прав в этот период определялись тем, что для реализации законодательных норм были необходимы подзаконные акты, без их принятия реализация норм законов в большинстве случаев была невозможной.

В послевоенный период появилась возможность больше внимания уделить развитию образования, что повлекло за собой принятие новых нормативных актов в данной сфере.

В 1958 г. Верховный Совет СССР принял **«Закон об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР»**, положивший начало новой школьной реформе и ставший важным источником образовательного права. Этот закон ввел всеобщее обязательное восьмилетнее образование, установил принцип связи обучения с производством. В законе отмечалось, что с 15 - 16 лет вся молодежь должна включаться в посильный общественно полезный труд, и все ее дальнейшее обучение необходимо связывать с производительным трудом в народном хозяйстве.

Закон установил следующие основные типы учебных заведений, дающих полное среднее образование:

а) школы рабочей и сельской молодежи - вечерние (сменные) средние общеобразовательные школы, в которых лица, окончившие восьмилетнюю школу и работающие в одной из отраслей народного хозяйства, получают среднее образование и повышают профессиональную квалификацию.

б) средние общеобразовательные трудовые политехнические школы с производственным обучением, в которых лица, окончившие восьмилетнюю школу, получают в течение 3 лет среднее образование и профессиональную подготовку для работы в одной из отраслей народного хозяйства или культуры.

в) техникумы и другие средние специальные учебные заведения, в которых лица, окончившие восьмилетнюю школу, получают среднее общее и среднее специальное образование.

В целях усиления роли общества и оказания помощи семье в воспитании детей Закон постановил расширить сеть школ-интернатов, а также школ и групп продленного дня. Было установлено, что школы-интернаты организуются по типу восьмилетних школ или средних общеобразовательных трудовых политехнических школ с производственным обучением.

Закон признал необходимым серьезно улучшить постановку воспитательной работы в школе с тем, чтобы школа прививала учащимся любовь к знаниям, к труду, уважение к людям труда, формировала коммунистическое мировоззрение учащихся, воспитывала их в духе беззаветной преданности Родине и народу, в духе пролетарского интернационализма. Важнейшей задачей учителей, родителей и общественных организаций, в соответствии с Законом, являлось дальнейшее улучшение работы по воспитанию навыков культурного поведения учащихся в школе, семье, на улице.

Для профессионально-технического обучения молодежи, идущей на производство после окончания восьмилетней школы, Закон постановил образовать городские и сельские профессионально-технические училища.

Также закон постановил преобразовать школы фабрично-заводского обучения, ремесленные, железнодорожные, горнопромышленные, строительные училища и училища механизации сельского хозяйства трудовых резервов, профтехшколы, школы фабрично-заводского ученичества и другие профессиональные учебные заведения совнархозов и ведомств - в дневные и вечерние городские профессионально-технические

училища со сроком обучения от одного года до трех лет и в сельские профессионально-технические училища со сроком обучения один - два года.

В высшие учебные заведения было решено принимать на основе характеристик, выдаваемых партийными, профсоюзными, комсомольскими и другими общественными организациями, руководителями промышленных предприятий и правлениями колхозов с тем, чтобы путем конкурсного отбора зачислять в вузы наиболее достойных, проявивших себя на производстве, подготовленных и способных людей. При зачислении в высшие учебные заведения Закон предоставлял преимущества лицам, имеющим стаж практической работы.

Закон признал необходимым всемерное улучшение и расширение вечернего и заочного образования путем укрепления заочных и вечерних вузов, развития сети вечернего и заочного образования на базе стационарных вузов, организации вечерней и заочной подготовки специалистов непосредственно при крупных промышленных и сельскохозяйственных предприятиях.

В период действия данного закона важное значение в системе нормативного регулирования отношений в образовании играло и подзаконное нормотворчество. Подзаконные акты занимали важное место в системе источников образовательного права данного периода, дополняя и иногда даже корректируя законодательство.

Приведем типичный пример. Как отмечала Г.А. Дорохова, «практика применения Закона 1958 г. показала, однако, что резкий переход от политехнической подготовки к профессиональной в средней школе себя не оправдал»⁸. В связи с этим был принят подзаконный акт – **Указ Президиума Верховного Совета СССР «О внесении частичных изменений в ст. 4 Закона «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем**

⁸ Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. М.: Наука, 1985. С. 31.

развитии системы народного образования в СССР». Указ установил, что в средних общеобразовательных трудовых политехнических школах учащиеся получают среднее общее и политехническое образование и трудовое воспитание, а при наличии соответствующих условий – и профессиональную подготовку⁹. Стоит отметить, что изменения в закон были внесены указом, то есть подзаконным нормативным актом, что свидетельствует о нечеткости всей иерархии источников образовательного права в данный период.

Данный закон утратил силу в связи с принятием нового источника права - Закона СССР от 19.07.1973 г. **«Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании».** «Основы» закрепили право граждан на бесплатное образование всех видов. Как отмечала Г.А. Дорохова, значение этого закона состояло в том, что он «1) закрепил организацию системы народного образования; 2) определил главные направления ее деятельности»¹⁰.

Цитируемый автор отмечает, что Основы создали фундамент «федеральной структуры отраслевого законодательства»¹¹.

Основы можно отнести к числу кодифицированных актов, так как они систематизировали и обобщили значительный массив законодательных норм, относившихся к образованию. В то же время, эта кодификация была частичной, в Основы вошли только наиболее важные, значимые нормы.

В соответствии с Основами в 1974 – 1976 гг. были республиканские законы о народном образовании. Но эти законы также не кодифицировали всего правового материала в сфере управления образованием. По своему содержанию они представляли собой практически полное изложение Основ,

⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 12. Ст. 169.

¹⁰ Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. М.: Наука, 1985. С. 31.

¹¹ Дорохова Г.А. Указ. соч. С. 32.

с некоторыми дополнениями, связанными с компетенцией республик в сфере управления образованием.

Нормы Основ дополнялись подзаконными нормативными актами, в частности, неоднократно принимавшимися актами Совета Министров СССР.

Подзаконные акты регулировали важные вопросы, связанные с подготовкой педагогических кадров, внешкольным воспитанием и т. д. В качестве примера можно привести следующие подзаконные нормативные акты, имевшие важное практическое значение:

«Об аттестации учителей общеобразовательных школ» от 16 апреля 1974 г.¹²;

«О мерах по дальнейшему совершенствованию аттестации научных и научно-педагогических кадров» от 18 октября 1974 г.¹³;

«О мерах по дальнейшему совершенствованию руководства средними специальными учебными заведениями и об улучшении качества подготовки специалистов со средним специальным образованием» от 22 августа 1974 г.¹⁴;

«О номенклатуре и порядке создания внешкольных учреждений» от 3 сентября 1975 г.¹⁵.

Даже простое перечисление названий данных подзаконных актов свидетельствует о высокой значимости подзаконного регулирования в системе образовательных отношений, о важности тех вопросов, которые решались принятием подзаконных нормативных актов.

Подзаконные акты о народном образовании принимались не только на союзном, но также и на республиканском уровне. В качестве примера

¹² Собрание постановлений СССР. 1974. № 11. Ст. 53.

¹³ Собрание постановлений СССР. 1974. № 22. Ст. 131.

¹⁴ Собрание постановлений СССР. 1974. № 18. Ст. 103.

¹⁵ Собрание постановлений СССР. 1975. № 19. Ст. 125.

приведем Приказ Министра просвещения РСФСР от 29 мая 1975 г. «Об аттестации учителей общеобразовательных школ»¹⁶, а также Циркулярное письмо Министерства просвещения РСФСР от 23 декабря 1974 г. «О режиме занятий в дошкольных учреждениях РСФСР»¹⁷.

Таким образом, иерархия источников образовательного права в данный период выстраивается в виде пирамиды, на вершине которой находятся Конституция СССР и Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании, а основание составляют многочисленные подзаконные нормативные акты, принимавшиеся различными органами государственной власти, обладавшими соответствующими полномочиями.

В системе подзаконных актов можно видеть совместные и отдельные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, акты министерств и ведомств, осуществлявших управление народным образованием.

Ряд подзаконных актов относился к регулированию отношений в системе высшего образования. К их числу относилось, например, постановление от 18 июня 1972 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию высшего образования в стране»¹⁸.

В 1985 г. в Основы были внесены существенные изменения, связанные с началом реформирования системы образования.

В целом, данный источник права с многочисленными поправками действовал в ряде своих положения до 1 сентября 2013 г., что определялось принятием Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В конце 80-х – начале 90-х годов нормы этого источника уже не отвечали стремительно менявшимся общественным отношениям, в том числе, отношениям в сфере образования. Разработка нового закона требовала

¹⁶ Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1975. № 6.

¹⁷ Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1975. № 7.

¹⁸ Собрание постановлений. 1972. № 14. Ст. 73.

времени, поэтому выход был найден в принятии подзаконного акта – «Временных положений, регламентирующих деятельность учреждений (организаций) системы образования и подготовки кадров в РСФСР». В результате этого фактически была нарушена принятая последовательность подготовки и принятия источников образовательного права.

Выделение **пятого периода** в развитии источников образовательного права определяется тем, что в 1991 г. СССР прекратил свое существование, и дальнейшее развитие источников образовательного права происходило в рамках формирующейся и развивающейся правовой системы Российской Федерации. Новая парадигма правотворчества определила и существенные изменения в правовом регулировании образования.

Построение системы источников образовательного права в этот период определяется, прежде всего, сущностными характеристиками системы российского права, которая выстроена в виде пирамиды – наверху Конституция как акт, обладающий высшей юридической силой, затем законы, а ниже – подзаконные нормативные акты.

В качестве главного источника образовательного права этого периода следует выделить **Конституцию** Российской Федерации 1993 г., которая закрепила право на образование в качестве одного из основополагающих прав человека, гарантировала общедоступность и бесплатность одних уровней образования и бесплатность на конкурсной основе других уровней образования (ст. 43 Конституции Российской Федерации). Именно реализация конституционного права на образование составляет лейтмотив развития всей системы источников образовательного права современного периода.

Еще одним источником образовательного права является международный договор с нормативным содержанием. Вопросам правового регулирования в сфере образования посвящены Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), в ст.13 которого

фиксируются обязательства государств – участников Пакта в сфере регулирования образования на территории своей юрисдикции. Конвенция о правах ребенка (1989 г.) тоже содержит нормы, регламентирующие право ребенка на образование и требования к содержанию образования. Также на данном этапе в число источников образовательного права вошли и другие международные документы, например, **Декларация о создании общеевропейского пространства высшего образования** (Болонская декларация) (принята в г. Болонье 19 июня 1999 г.). Россия подписала Декларацию 19 сентября 2003 года. Международными договорами (с Республикой Арменией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской республикой, Республикой Молдова, Республикой Таджикистан и др.) фиксируется признание и установление эквивалентности иностранного образования и (или) иностранной квалификации.

Кроме того, Российская Федерация подписала соглашения о международном сотрудничестве в сфере образования с рядом стран, и эти соглашения также являются источниками образовательного права. Но практическая реализация их бывает затруднена. Привести в действие соответствующие международно-правовые нормы призваны акты национального права, однако наличия в отечественном законодательстве декларативных положений о международном сотрудничестве в сфере образования недостаточно.

В соответствии со ст.72 Конституции Российской Федерации образовательные отношения отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что предопределяет наличие как федерального законодательства об образовании, так и законодательства об образовании субъектов Российской Федерации.

Важным источником образовательного права в рамках этого периода стали федеральные законы, непосредственно связанные с правовым регулированием отношений в сфере образования. Первый из них по времени принятия – это **Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»**

(далее – Закон РФ «Об образовании»). Правовая модель регулирования образовательных отношений, которую установил этот закон, была достаточно близка к аналогичной советской модели. В силу этого, данный закон можно рассматривать как источник образовательного права переходного периода.

Второй - **Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании"**.

Два указанных закона были тесно взаимосвязаны, что приводило к определенным сложностям на практике. В частности, при внесении изменений в закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" требовалось параллельно вносить и изменения в Закон «Об образовании».

Закон РФ «Об образовании» в ст. 3, раскрывая структуру законодательства Российской Федерации в области образования, представлял ее следующим образом:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Закон РФ «Об образовании»;
- 3) законы Российской Федерации;
- 4) подзаконные акты федерального уровня (нормативные правовые акты Российской Федерации);
- 5) законы субъектов Российской Федерации в области образования;
- 6) подзаконные акты субъектов Российской Федерации в области образования.

Неполнота Закона «Об образовании» привела к появлению целого ряда дополнявших его законопроектов, которые в итоге не были приняты: «О государственном регулировании образования в области экологии»; "Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)"; "О дополнительном образовании"; "О неотложных мерах по государственной поддержке начального профессионального образования";

"О гарантиях развития высшего образования в регионах Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"; "Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование"; "О государственном стандарте общего образования" и некоторых других.

Следует отметить низкий уровень юридической техники названных законопроектов, что было характерно для многих принимавшихся в 90-х годов законов.

В период действия данных законов в соответствии с ними принимались другие законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области образования, многочисленные подзаконные нормативные акты, принимаемые в развитие положений законов.

10 апреля 2000 г. был принят Федеральный закон от № 51-ФЗ **"Об утверждении Федеральной программы развития образования"**, который также можно отнести к числу источников образовательного права.

Развитие источников образовательного права на этом этапе определялось таким фактом, как усложнение образовательных отношений и повышение общественной значимости отношений в сфере образования. Под влиянием этих факторов в декабре 2012 года Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным подписан Федеральный закон **«Об образовании в Российской Федерации»**, который вступил в силу с 1 сентября и собой заменил два действовавших образовательных закона (Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Федеральный закон направлен на обеспечение государственных гарантий и реализацию конституционного права граждан на образование, на правовое регулирование отношений в сфере образования в целях обеспечения и защиты интересов личности, общества и государства.

Этот источник имеет комплексный характер, по своей структуре и содержанию он близок к кодифицированному акту, при этом, конечно же, не свободен от пробелов. С кодифицированным актом этот источник права сближает то, что он создан в результате фактического объединения нескольких актов в один, его принятие повлекло за собой прекращение действия целого ряда других нормативных правовых актов, его нормы регулируют широкий круг различных отношений в сфере образования.

В этом законе много отсылочных статей, предусматривающих принятие подзаконных нормативных актов. Это увеличивает количество источников образовательного права на современном этапе, осложняет их практическое применение.

В последнее время идет активное законотворчество в сфере образования, несмотря на то, что совсем недавно (в сентябре 2013 года) вступил в силу названный выше новый отраслевой закон «Об образовании в Российской Федерации». Как предполагалось разработчиками, этот закон сможет отрегулировать все положения в образовательной сфере, но вместе с тем на сегодняшний день в федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» внесены изменения 12 законодательными актами, и работа в части его совершенствования продолжается.

Принятие рассматриваемого закона повлекло за собой внесение масштабных изменений в источники образовательного права субъектов федерации. Фактически обновлена почти вся система регионального законодательства об образовании. В то же время, на региональном уровне отсутствует единая модель структурирования системы источников образовательного права, этот вопрос в разных субъектах федерации решается по-разному.

На эти же цели направлен Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 500-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу в январе и внес изменения и дополнения не только в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-

ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»), но и в Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - Федеральный закон № 159-ФЗ) и Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Следующий уровень источников образовательного права – **подзаконные нормативные акты.**

Подзаконные нормативные акты представляют собой нормативные правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти на основе законов, для их исполнения и конкретизации. К ним относятся указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства России, нормативные акты Министерства образования и науки и т.д.

Важное значение для развития образовательного права имеют **постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации.**

Осуществляя конституционный контроль по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также толкование конституционных положений, Конституционный Суд определяет в своих решениях правовую позицию по смыслу и содержанию конкретных норм, регулирующих конституционные права, свободы и обязанности. Это имеет непосредственное отношение и к праву на образование.

Вопрос о правовой природе решений Конституционного Суда относится к числу дискуссионных. Представляется интересной позиция В.В. Лазарева, который находит в решениях Конституционного Суда все признаки источников права «в том смысле, что они:

- акты федерального органа власти;
- носят нормативный характер;
- принимаются в строго установленном порядке;
- по формулированию правовых положений часто приближаются к законодательным текстам, хотя и имеют особенности в плане законодательной техники;
- содержат целый набор обязательных внешних атрибутов;
- являются официально публикуемыми текстами;
- всегда обязательны не только для своих адресатов;
- действуют непосредственно;
- окончательны;
- влекут утрату юридической силы правовых норм;
- адресатами их является в большинстве случаев относительно неопределенный круг лиц (физических, должностных, юридических);
- участники правовых отношений всегда вынуждены руководствоваться решениями Конституционного Суда;
- государство обеспечивает обязательность решений Конституционного Суда не только соответствующими нормативными актами, но и соответствующими организационно-принудительными мерами»¹⁹.

Таким образом, система нормативно-правового регулирования отношений в сфере образования включает в себя большое количество

¹⁹ Лазарев В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Вып.1 М., 2006. С.29.

различных источников права, структурированных по своей юридической силе.

В целом, современный этап развития источников образовательного права характеризуется следующими особенностями:

- строгая иерархичность источников;
- возрастание роли и количества подзаконных нормативных актов в регулировании отношений в сфере образования;
- сочетание общего и специального законодательного регулирования.