Реформирование российского образования в современных условиях во всех его составляющих объективно невозможно без совершенствования его правового сопровождения. Прежде всего, это касается совершенствования образовательного законодательства.

Образование находится в центре первоочередных государственных интересов. От состояния образовательной системы во многом зависят будущее Российского государства, его экономическое развитие, уровень благосостояния в обществе. С образованием связываются надежды на модернизацию экономики и увеличение темпов экономического роста. Наконец, в «связке» с наукой образование представляет собой одну из наиболее существенных гарантий национальной, региональной и международной безопасности.

В современном правовом государстве образование должно иметь основательную нормативно-правовую базу. Требование тщательного законодательного регулирования отношений в области образования обусловлено рядом причин.

Во-первых, нормы образовательного законодательства должны стать надежными юридическими гарантиями реализации закрепленного на конституционном уровне права каждого на образование. Положения ст. 43 Конституции РФ, раскрывающие конституционную формулу «каждый имеет право на образование», находят развитие в актах образовательного законодательства.

Во-вторых, нормы образовательного законодательства регулируют ту сферу общественных отношений, в которую сегодня, не будет преувеличением сказать, вовлечено все российское общество, все его возрастные группы. Концепция непрерывного образования, провозглашенная ЮНЕСКО в 1972 г. и успешно реализуемая сегодня во многих странах мира, многократно увеличивает число участников образовательных отношений.

В-третьих, образование представляет собой огромную по своим масштабам отрасль российской экономики, грандиозный имущественный комплекс, нуждающийся, с одной стороны, в регламентации возникающих в сфере образования гражданских и трудовых отношений, а с другой - в достойном и бесперебойном финансировании, без которого невозможно предоставление качественных образовательных услуг. Вот почему современное образовательное право формируется как комплексная отрасль российского законодательства, объединяющая нормы различной правовой принадлежности - гражданского, семейного, трудового, административного и других отраслей права Шкатулла В.И.

В развитии современного образовательного законодательстве можно достаточно отчетливо выделить ряд тенденций, характеризующие как его собственно динамичную, так и содержательную стороны, которые столь же четко свидетельствуют о наличии проблем, решение которых представляет одну из самых актуальных задач государственной образовательной политики.

**Общие характеристики образовательного законодательства**

Исходя из общего представления о понятии законодательства, под образовательным законодательством нужно понимать комплексную отрасль российского законодательства, аккумулирующую в своем содержании и структуре, помимо правовых норм и институтов, регулирующих образовательные отношения в собственном смысле слова, также нормы и институты других отраслей законодательства (гражданского, административного, трудового, финансового и др.), регулирующих отношения, непосредственно не связанных с осуществлением образовательного процесса. Все эти нормы и институты, поскольку направлены так или иначе на урегулирование отношений, складывающихся в одной сфере - сфере образования, органично взаимосвязаны и образуют системную нормативную целостность или, иначе, отрасль законодательства об образовании как систему.

Особенности федеративного устройства российского государства своеобразно отражаются в иерархии и содержании образовательного законодательства. Это наглядно обнаруживается, во-первых, при анализе компетенции федерального центра, субъектов РФ, органов местного самоуправления и образовательных учреждений и, во-вторых, при рассмотрении непосредственно нормативно-правовых актов различных уровней иерархии образовательного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, уже сказанное показывает, что образовательное законодательство России представляет собой весьма сложную и разветвленную нормативную систему, включающую в себя нормативно-правовые акты различной юридической силы и компетенции: акты федерального уровня, акты регионального уровня (субъектов РФ) и акты органов местного самоуправления.

Взятое в целом образовательное законодательство РФ регулирует следующие основные виды отношений, складывающиеся в сфере образования:

- отношения между обучающим и обучающимися (учителем и учеником, преподавателем и студентом);

- отношения  между образовательными учреждениями и обучающимися;

- отношения  между родителями и их детьми по обучению и воспитанию;

- отношения, складывающиеся между образовательными учреждениями и родителями учащихся, прежде всего и главным образом, учащихся образовательных учреждений дошкольного и школьного возраста;

- отношения, складывающиеся между органами управления образованием и образовательными учреждениями;

- отношения между органами местного самоуправления и органами управления образованием, образовательными учреждениями, семьями, имеющими детей;

- отношения, складывающиеся в процессе осуществления индивидуальной педагогической деятельности.

Отдельную группу отношений образуют отношения, имеющие международный характер (двух- и многосторонние отношения между Россией и другими государствами и международными организациями по вопросам образования; отношения, вытекающие из ратифицированных российским государством деклараций, конвенций и пактов, содержащий положения, принципы и нормы, имеющие отношение к урегулированию вопросов образования на международном или международно-региональном уровнях и др.).

Все общественные отношения, складывающиеся в сфере образования, есть образовательные отношения в широком смысле. В то же время одна группа отношений (основная группа) непосредственно характеризует суть, содержание, особенности форм и характера собственно образовательного процесса, связанного с обучением и воспитанием учащихся (воспитанников), другая группа отношений  (вспомогательные или вторичные) связана с образовательным процессом опосредованно, т.е. обеспечивают различными средствами и способами успешное его осуществления (трудовые, финансовые, гражданско-правовые и т.п. отношения). Под таким углом зрения образовательное законодательство, тоже с известной степенью условности, можно разбить на две группы: а) нормативно-правовые акты, регулирующее отношения, непосредственно связанные с организацией, осуществлением и правовой оценкой хода протекания и результата образовательного процесса (образовательной деятельности), и б) нормативно-правовые акты, регулирующие отношения, опосредующие достижение целей и решение  задачи образовательной деятельности

Цели, задачи и соответствующие им функции образовательного законодательства определены в так называемых системообразующих законодательных актах, к которым, безусловно, относится Основной закон страны и государства - Конституция Российской Федерации, основополагающих политико-правовых актах-документах, в которых определены фундаментальные положения образовательной политики государства и общества (Национальная доктрина образования в Российской Федерации), и текущие фундаментальные федеральные законодательные акты - Закон РФ «Об образовании» (1992 г.) и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 г.).

**Федеральное законодательство об образовании**

Согласно статье 15 Конституции Российской Федерации федеральная правовая система включает Конституцию, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные акты палат Федерального Собрания, указы Президента, постановления Правительства, акты органов исполнительной власти.

**Законодательство об образовании**включает в себя, как отмечалось ранее, законодательные и подзаконные акты самого разного уровня, содержания и характера. Но, во всяком случае, в этом массиве есть такие акты (законы), которые являются основными, базовыми, стержневыми (после, разумеется, Конституции) и, тем самым, системообразующим для образовательной системы. Другие же акты выступают в качестве дополняющих, конкретизирующих и вспомогательных, что никоим образом не снижает их юридическую и социальную значимость Сырых В.М.

К основным законам государства, прямо или опосредовано регулирующих отношения, возникающие на всех уровнях образования, устанавливающие нормативную основу деятельности образовательных учреждений всех уровней и типов, всех субъектов образовательного процесса, а также вопросы образовательной политики в целом и рассчитанных на длительную временную перспективу, относятся два ныне действующих закона: Закон Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.) и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 г.).

Закон Российской Федерации «Об образовании»  был принят 10 июля 1992 года (номер 3226-1) и направлен на урегулирование системы общественных отношений, складывающихся в образовании. В нем регламентируются вопросы, общие для всех элементов и уровней системы образования в Российской Федерации. Федеральный закон от 13 января 1996 г. №12-ФЗ внес в базовый закон существенные изменения и дополнения, ставшие основанием для изложения его в новой редакции. С момента принятия закона 22 раза федеральные законодательные акты вносили в него изменения и дополнения, среди которых наиболее существенные поправки были внесены указанным Федеральным законом от 13 января 1996 г. и Федеральным законом от 22 августа 2004 г. (так называемым «монетарным» законом или законом «об отмене льгот»).

В него входят «Общие положения», которую составляют общие нормы и принципы, действующие в сфере образования. Они регулируют отношения, связанные с определением и закреплением принципов государственной политики, задач органов образования, государственных гарантий прав граждан на образование. «Система образования» определяет совокупность компонентов, образующих систему образования РФ, формы получение образования, их виды и ступени образования. «Управление системой образования» содержатся нормы,  регулирующие отношения, связанные с распределением компетенции Российской Федерации и ее субъектов, местных органов самоуправления и образовательных учреждений в области образования и компетенции иных органов. «Экономика системы образования» определяют основные источники поступления финансовых и материальных средств на нужды образования. В контексте современных реалий, опосредованных сложными и противоречивыми реформаторскими процессами в сфере образования, эта глава закона приобретает особе значение. Также уделено внимание социальным гарантиям реализации прав граждан на образование. Закрепляются права обучающихся и воспитанников, права и обязанности родителей, работников образовательных учреждений. Наконец, регулируются отношения в области внешнеэкономической деятельности и международного сотрудничества образовательных учреждений, что также значимо в контексте присоединения России к Болонской декларации о высшем образовании Шкатулла В.И.

Одна из наиболее значимых особенностей Закона РФ «Об образовании» состоит в том, что в нем четко определены и сформулированы ***главные задачи*** образовательного законодательства (ст. 4). Это:

- разграничение компетенции в области образования между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

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

- Создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации.

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

Настоящим законом также определяются вопросы языковой политики в сфере образования (ст.6), политики в сфере формирования государственных образовательных стандартов, включающих в себя федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, а также компонент образовательного учреждения (ст.7); структура системы образования (ст.8) и др.

Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996) относится, с одной стороны, наряду с Законом РФ «Об образовании», к числу базовых образовательных законов, с другой стороны, это первый профильный законодательный акт. По своей структуре он состоит из семи глав, охватывающих собою 34 статьи, которые определяют систему высшего и послевузовского профессионального образования, круг субъектов учебной и научной деятельности в данной системе, их права и обязанности, управление данной системой, ее экономика и международная деятельность вузов.

***Кроме базовых законов,  выделяются:***

- профильные, «сегментарные», т.е. регулирующие отдельные стороны функционирования системы образования (Федеральный закон от 10.04.2000 №51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования»; Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» от 16 мая 1995 г. №  74-ФЗ и др.).  Несмотря на всю их важность, они все же не имеет статуса системообразующего закона.;

- непрофильные законы, содержащие правовые нормы, регулирующие отношения в сфере образования; эти законы занимают особое место в механизме правового регулирования отношений в образовательной сфере. Для таких законов характерны: а) их множественность, б) разный удельный вес образовательной проблематики (от двух-трех статей до целых глав), в) достаточно высокая степень частотности коллизий норм таких законов с нормами, содержащимися в «профильных» законах об образовании и др.(примером таких законов являются Закон Российской Федерации от 25.10.1991 №1807-1 «О языках народов Российской Федерации»; Федеральный закон от 26.09.1997 №125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»; Федеральный закон от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»; Федеральный закон от 17.06.1996 №74-ФЗ «О национально-культурной автономии»)

Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере образования, могут быть объединены по принципу убывания юридической силы в следующие группы:

Указы Президента РФ, среди которых можно выделить две основные группы: а) указы, принятые исключительно для регулирования отношений в сфере образования (к примеру, указы Президента РФ от 11.07.1991 №1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»; от 24.12.1996 №1759 «О приведении нормативных правовых актов Президента РФ в соответствие с Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и др.) и б) указы, содержащие отдельные положения, касающиеся проблематики образования (например, основы государственного управления системой образования закреплены в указах Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20.05.2004 №649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»).

Постановления Правительства РФ, посвященные регулированию образования (например, постановления от 05.07.2001 №505 «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг», от 18.10.2000 №796 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности», от 05.04.2001 №264 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации»), либо содержащие отдельные положения, регулирующие некоторые отношения в сфере образования (постановление Правительства РФ от 13.09.1994 №1047 «Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти»).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые по вопросам образования. Этот исключительно многочисленный и разнообразный массив нормативных правовых актов может быть сгруппирован следующим образом:

1) нормативные правовые акты Министерства образования и науки РФ (до 9 марта 2004 года - Министерство образования РФ) (приказ Минобразования России от 25.03.2003 №1154 «Об утверждении Положения о порядке проведения практики студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования» и т.д.);

2) нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе: а) «профильные», т.е. принятые для регулирования отношений, складывающихся исключительно в сфере образования (совместный приказ Минюста России №31 и Минобразования России №31 от 09.02.1999 "Об утверждении Положения о порядке организации получения основного общего и среднего (полного) общего образования лицами, отбывающими наказания в виде лишения свободы в исправительных колониях и тюрьмах") и б) «непрофильные», в которых содержатся лишь отдельные положения прямо или опосредованно связанные с проблематикой образования (приказ Минздрава Росси от 26.07.2000 № 284 «О специальных экзаменах для лиц, получивших медицинскую и фармацевтическую подготовку в иностранных государствах», приказ Министра обороны РФ от 10.12.2000 № 575 «О подготовке национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств в воинских частях и организациях Вооруженных сил Российской Федерации» и др.)

**Образовательное законодательство субъектов Российской Федерации**

Особое место в механизме правового регулирования финансовой деятельности в сфере образования занимает региональное и местное законодательство. Региональный уровень законодательства об образовании (законодательство субъектов РФ) так же, как федеральный, характеризуется множественностью и разнообразием видов законодательных и подзаконных актов.

Систему законодательства каждого субъекта Российской Федерации образуют:

- Конституция (Устав) субъекта РФ,

- Договоры и соглашения субъекта РФ,

- Региональные законы, региональные кодексы,

- Постановления законодательных органов,

- Постановления (указы) руководителей администрации субъекта РФ (губернатора),

- Постановления Правительства субъекта РФ.

Конституции и Уставы субъектов РФ являются главными источниками права, определяющими образовательную политику на региональном уровне. Поскольку право на образование - одно из основных прав человека - то моменты реализации данного права не может не найти отражение в Основном Законе региона РФ.

В соответствии со ст. 29 Закона РФ «Об образовании» субъекты Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативно-правовые акты, направленные на регулирование образовательных отношений. Во втором параграфе  эта компетенция субъектов РФ уже была рассмотрена. Здесь мы лишь еще раз подчеркнем, что, во-первых, законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам образования регулирует весьма широкий круг вопросов, а, во-вторых, вопросы обеспечения законности в процессе образовательного правотворчества и правоприменения субъектами РФ остается пока еще довольно актуальной проблемой Шкатулла В.И.

Обобщение имеющегося в наличии законодательного и иного нормативно-правового материала дает возможность выделить следующие виды законов и иных нормативно-правовых актов органов управления субъектов Российской Федерации в области образования и смежных областях по предмету регулирования.

К первой группе следует отнести так называемые общие законы субъектов Российской Федерации об образовании, в основу которых положен Закон РФ "Об образовании". Практически все республики, входящие в состав Российской Федерации, разработали на основе федерального закона и приняли свои законы, предмет регулирования которых совпадает с предметом регулирования федерального закона. Единая правовая основа этих законов объясняет и практическое единообразие в их названии - законы "Об образовании".

Вторую группу образуют законы и иные нормативно-правовые акты, принятые на уровне субъектов Российской федерации в развитие общего закона. В них в качестве самостоятельного предмета регулирования взят тот или иной круг вопросов, регулирование которых на федеральном уровне недостаточно, по мнению законодателя субъекта Российской Федерации, для успешного осуществления образовательной деятельности. В эту группу входят такие законы, как Закон Курганской области "О правовом регулировании сферы образования Курганской области", Закон Челябинской области "О начальном профессиональном образовании и профессиональной подготовке" и другие.

Третья группа - "экономические законы". Эту группу образуют законы, в которых предметом регулирования являются вопросы финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений на территории субъекта Российской Федерации. В них законодатели устанавливают местные налоги и сборы на нужды образовательных учреждений, минимальные социальные нормы и финансовые нормативы, устанавливают налоговые и иные экономические льготы образовательным учреждениям в пределах своей компетенции, регламентируют порядок оплаты за содержание детей в государственных образовательных учреждениях. Отдельно в этой группе стоят законы, устанавливающие льготы, как образовательным учреждениям, так и предприятиям и организациям, оказывающим поддержку сфере образования. Так, в Тюменской области принят Закон "Об установлении налоговых льгот учредителям попечительских советов вузов (факультетов вузов) области".

Четвертая группа - достаточно широк круг законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, в которых устанавливается специальное правовое регулирование трудовых, социальных и иных отношений работников образовательных учреждений.

К пятой группе можно отнести законы и правовые акты по вопросам правового и социального статуса детей и подростков, установления законодательных мер помощи отдельным категориям учащихся и студентов, а также вопросам социальной и трудовой адаптации выпускников образовательных учреждений.

Шестая группа законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации включает акты, регулирующие деятельность образовательных учреждений в сферах, смежных с образовательной. Такие виды деятельности, как научная, культурно-просветительная и некоторые другие, всегда сопутствовали образовательной.

Седьмая группа - это законы и иные нормативные акты по другим вопросам обеспечения образовательного процесса и смежных с ним отношений.

Муниципальные правовые акты принимаются в рамках компетенции в области образования, установленной:

• в рамках компетенции в области образования, установленной:

ст. 31 Закона РФ «Об образовании»; п. 11 ст. 15, п. 13 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;

• в соответствии и во исполнение федерального законодательства;

• в порядке делегирования полномочий от субъектов РФ, обеспеченных субвенциями из бюджета соответствующего субъекта РФ Федорова М.Ю.

**Пути совершенствования законодательства об образовании**

Какими видятся шаги научно-образовательного сообщества в плане обозначения наиболее существенных шагов по нейтрализации возможностями образовательного нормотворчества негативных тенденций в области управления образованием в целом и образовательными учреждениями, в частности?  К числу наиболее важных, возможных и перспективных таких путей можно отнести следующие.

**Первое.** Необходимо возобновить работу над кодификацией образовательного законодательства и, прежде всего, над разработкой Кодекса об образовании. Уже существующий проект Общей части Кодекса требует внесения корректив в свою концептуальную основу, структуру и содержание. При этом большую роль должна сыграть теоретико-правовая разработка кодификационной работы, в рамках которой возможно проведение исследований самого широкого круга вопросов, касающихся взаимоотношений права и образования как уникальных сложноорганизованных систем и социальных институтов.

**Второе.** Необходимы так же и активизация не только теоретико-правовых, но и социолого-правовых исследований в области образовательного права. Тот факт, что по-прежнему в правовой литературе и в публицистике встречаются суждения о сомнительности эффективности и вообще целесообразности исследований  в области образовательного права, не может служить основанием для свертывания активности в этой области. Более того, именно сейчас как никогда эти исследования должны набирать ход, получать поддержку на всех властных уровнях управления образованием, в том числе и по созданию в регионах территориальных научно-исследовательских центров образовательного права, усиления внимания в подготовке квалифицированных специалистов в области образовательного права. Именно методология теоретико-правового исследования проблем соотношения права и образования позволит, по глубокому убеждению, выявить новые и во многом эффективные пути повышения качества и эффективности образовательного управления.

**Третье.** На всех уровнях образовательного нормотворчества с необходимостью должно найти нормативное обеспечение оптимального сочетания государственного и общественного элементов управления образовательным учреждением. Причем в данном случае эмпирической базой определения критериев и путей нормотворческой оптимизации должен стать цикл комплексных и разномасштабных социолого-правовых исследований.

**Четвертое.** Стимулирование образовательно-правовой активности всех основных субъектов системы образования (образовательных отношений) - обучающихся, их родителей (законных представителей), педагогических работников, самих образовательных учреждений, общественных объединений образовательно-правовой направленности и т.п. К сожалению, уровень такой активности, сегодня исключительно низок, хотя попытки все же имеются (если, конечно, не иметь в виду имеющих ее место забастовок и голодовок учителей, хотя отнесение последних к образовательно-правовой активности весьма сомнительно). Между тем уже есть факты, пусть пока еще и слабых, попыток защиты субъектами образовательных отношений своих прав, свобод и законных интересов.

**Пятое.** Исключительно важное значение в контексте присоединения России к Болонской декларации приобретает тщательный анализ зарубежного законодательства об образовании стран, прежде всего тех, кто участвует в «болонском процессе».

Помимо перечисленного, исследователями и специалистами называется еще целый ряд проблем и соответствующих мер по совершенствованию образовательного нормотворчества, в том числе непосредственно относящегося к законодательному обеспечению управления образовательными учреждениями. В частности, широкий перечень таких направлений (более двадцати) представлен авторами тематического Аналитического вестника Государственной Думы «О развитии законодательства в области образования» (2004, выпуск 22). Поскольку эти предложения не получили широкого распространения среди научно-педагогической общественности, в данном случае будет целесообразным привести те из них, которые имеют непосредственное отношение к проблеме законодательного обеспечения управления образовательным учреждением (во избежание ненужного дублирования с изложенным ранее, некоторые из предлагаемых авторами вестника проблем не приводятся). К их числу относятся такие направления:

- разработать типовые законопроекты для регулирования дополнительного и непрерывного образования на территориях субъектов Российской Федерации;

- уточнить в федеральном законодательстве понятия и правовой статус уровней образования;

 - уточнить понятие и правовой статус дополнительного, непрерывного и дистанционного образования;

- разработать государственную стратегию и тактику, определяющие конкретное место государства и объем государственных услуг в области образования;

- в каждом субъекте Российской Федерации разработать и принять соответствующие законы, регламентирующие деятельность в области образования на территории субъекта Российской Федерации для всех ступеней и уровней образования, включая высшее;

 - привести тексты законов в соответствие с общепринятой терминологией международных актов (ЮНЕСКО, ОЭСР, ООН);

- провести юридико-техническую правку текстов основных законов;

- привести дефиниции и понятийный аппарат законодательства в области науки в соответствие с международными стандартами.