

ОТРАСЛИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: РЕФОРМЫ И ПРАВО

КОЗЫРИН А. Н.

Школа и современные проблемы систематизации образовательного законодательства

Школа и образование в целом неизменно остаются одним из важнейших ориентиров государственной политики в социальной и экономической сферах. Вопросам развития школьного образования особое внимание уделяют не только государство, но и практически все социально-политические силы общества. И объясняется это тем значением, которое школа и образование имеют для духовного и социально-экономического развития общества, укрепления Российской государственности.

В современном государстве, провозгласившем себя на конституционном уровне государством правовым и социальным, образование должно иметь основательную законодательную основу.

Требование тщательного законодательного регулирования отношений в области образования обусловлено рядом причин.

Во-первых, нормы законодательства об образовании 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, гендерные и социальные 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.

Принятием в 1992 году Закона РФ «Об образовании»¹ далее было положено начало формированию законодательства об образовании – одной из наиболее динамично развивающихся сегодня отраслей российского законодательства.

Структура и содержание законодательства об образовании определяются исходя из конституционных и иных законодательных положений, установивших распределение полномочий в области образования между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Нормы, касающиеся разграничения компетенции в образовательной сфере, содержатся в Конституции РФ (ст. 26, 43, 44, 72 (подп. «е» п.1)). В ней общие вопросы образования отнесены к совместной сфере компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Данная конституционная норма воспроизводится в ряде федеральных законов, касающихся этой проблематики: в Законе РФ «Об образовании», Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Наряду с уже обозначенной проблемой распределения нормотворческих полномочий в области образования между тремя уровнями публичной власти – федеральным, региональным и местным, законодатель сформулировал еще несколько целей, достижение которых должно преследовать принятие федеральных законов об образовании:

а) обеспечение и защита права на образование, закрепленного в ст. 43 Конституции РФ (в этом смысле акты законодательства в области образования представляют собой юридические гарантии конституционных положений, закрепляющих право граждан на образование);

¹ Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» // Российская газета, № 172, 31 июля 1992.

б) создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации;

в) определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц в области образования.

Определяя границы образовательного законодательства, необходимо учитывать существенную особенность нормативно-правового регулирования отношений в области образования – рассредоточенность норм образовательного права по различным актам российского законодательства, относящимся к самым разным его отраслям. Эта же особенность нормативной базы в полной мере применима и к правовым актам, регулирующим школьное образование. Они могут быть условно разделены на два блока:

1) «профильные» акты, принятые специально для регулирования отношений в области школьного образования;

2) «непрофильные» акты, которые приняты для регулирования образования в целом или отдельных видов отношений, не касающихся непосредственно образовательного процесса, но которые могут применяться для регулирования различных аспектов школьного образования (экономика образовательного комплекса, управление сферой образования, трудовые отношения в этой сфере и т. д.).

Первый блок нормативных правовых актов – скромнен по наполнению: ни одного закона о школе и немного подзаконных актов, регулирующих школьную проблематику, – постановлений Правительства Российской Федерации и приказов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (Министерства образования и науки Российской Федерации).

Правительство Российской Федерации утверждает своими постановлениями типовые положения об общеобразовательных учреждениях (постановления от 19 марта 2001 г. «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении», от 26 июня 1995 г. «Об утверждении Типового положения об общеобразовательной школе-интернате», от 3 ноября 1994 г. «Об утверждении типового положения о вечернем (сменном) общеобразовательном учреждении» и др.), регулирует отдельные вопросы трудовых отношений в школе и оплаты труда (постановление от 30 декабря 2005 г. «О вознаграждении педагогических работников федеральных государственных общеобразовательных учреждений за выполнение функций классного руководителя» и др.).

Нормативные правовые акты по вопросам школьного образования принимает также Министерство образования и науки Российской Федерации (приказы Минобрнауки России от 10 июля 2003 г. № 2994 «Об утверждении Примерной фор-

мы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования», от 9 марта 2004 г. «Об утверждении Федерального базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования», от 4 декабря 2006 г. «Об утверждении формы документов государственного образца об основном общем, среднем (полном) общем образовании», от 22 октября 2007 г. «Об утверждении порядка проведения олимпиад школьников» и др.). Подзаконные акты о школьном образовании в отдельных случаях могут принимать и иные федеральные органы исполнительной власти (например, приказ Минюста России от 21 ноября 2005 г. «Об организации получения осужденными основного общего и среднего (полного) общего образования в вечерней (сменной) общеобразовательной школе воспитательной колонии уголовно-исполнительной системы»). Иногда принимаются нормативные правовые акты, регулирующие общее образование, которые утверждаются сразу несколькими федеральными органами исполнительной власти (приказ Минюста России № 61, Минобрнауки России № 70 от 27 марта 2006 г. «Об утверждении Положения об организации получения основного общего и среднего (полного) общего образования лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях и тюрьмах уголовно-исполнительной системы»).

Второй блок источников школьного права представляет собой многочисленный нормативно-правовой массив, насчитывающий сотни актов различной юридической силы – законов, указов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств.

Среди законов, регулирующих отношения в сфере общего образования, следует упомянуть прежде всего базовый акт образовательного законодательства – Закон Российской Федерации «Об образовании». Отдельные нормы, регулирующие отношения на школьном уровне, содержатся в различных «непрофильных» федеральных законах, то есть в тех законах, которые принимались не только для регулирования отношений в сфере образования.

«Непрофильные» законы настолько многочисленны, что их следовало бы сгруппировать.

Первую группу составляют федеральные законы, в которых содержатся нормы, регламентирующие общие и в то же время наиболее важные вопросы организации школьного образования в Российской Федерации – язык образования, светский характер образования, дополнительные гарантии реализации конституционного права на образование для отдельных лиц и т. д. Среди них – федеральные законы от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации», от 1 июня

2005 г. «О государственном языке Российской Федерации», от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии», от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» и т. д.

Ко второй группе могут быть отнесены федеральные законы, в которых содержатся нормы о специальных видах (направлениях) школьного образования (например, религиозное образование – в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», гигиеническое воспитание и обучение – в Федеральном законе от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», военное образование и военная подготовка – в федеральных законах от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих», от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе», экологическое образование – в Федеральных законах от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», спортивная подготовка – в Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», профессиональное образование осужденных к лишению свободы – в Уголовно-исполнительном кодексе РФ).

Третью группу образуют федеральные законы, в которых устанавливаются различные льготы участникам образовательных правоотношений (например, федеральные законы от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.).

В четвертую группу могут быть помещены федеральные законы, регулирующие трудовые отношения в школе и определяющие порядок социального обеспечения субъектов образовательных правоотношений (в первую очередь это – Трудовой кодекс РФ).

Наконец, в пятую группу можно включить федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики и финансов образования вообще и школьного образования, в частности (например, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях») и др.

Массив «непрофильных» подзаконных актов, принимаемых на федеральном уровне, еще более внушительный. Речь идет об указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и приказах федеральных министерств, которые принимаются по вопросам, непосредственно не связанным со школьным образованием, но которые содержат отдельные нормы, используемые для регулирования школьного образования.

Если среди указов Президента РФ таких актов можно найти немного (например, Указы Президента РФ от 11 июля 1991 г. № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»), то уже среди постановлений Правительства РФ их количество значительно увеличивается. При этом часть постановлений Правительства РФ принята для регулирования образования в целом, включая школьное образование (например, постановления Правительства РФ от 3 апреля 2003 г. «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников», от 5 июля 2001 г. «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг», от 18 октября 2000 г. «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности»), а другие постановления непосредственно со сферой образования не связаны и содержат только отдельные нормы, относящиеся к школьному образованию (постановления от 21 марта 2007 г. «О Федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 годы», от 31 декабря 2004 г. «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 27 июля 2001 г. № 564 «О Федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года» и др.).

Что касается нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, то их число многократно превышает количество актов, принятых Президентом РФ и Правительством РФ вместе взятых, и исчисляется даже не десятками, а сотнями. Они также могут быть объединены в две группы – акты, непосредственно касающиеся сферы образования, включая школьное образование, а также акты, принимаемые по другим вопросам, но содержащие отдельные нормы, которые могут быть применены к школьному образованию. В этой связи лишь отметим, что среди таких актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, значатся не только нормативные приказы Минобрнауки (они, очевидно, составляют подавляющее большинство), но и нормативные приказы иных федеральных министерств (например, приказ МВД России от 26 мая 2000 г. «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел», приказ Минюста России от 3 ноября 2005 г. «Об утверждении правил внутреннего распорядка исправительных учреждений»).

Специфика отношений, складывающихся в сфере образования, особенности субъектного состава образовательных правоотношений (в образовательные правоотношения вовлечены, например, несовершеннолетние и иные недееспособные лица, а также лица с отклонениями в разви-

тии, инвалиды, лица, находящиеся в местах лишения свободы, и т. д.), тесная связь образования с экономикой и другими важными сферами общественной жизни привели к тому, что в российском законодательстве сформировался блок так называемых непрофильных законов, в которых, помимо основного, титульного сюжета, присутствуют отдельные нормы, прямо или косвенно относящиеся к образованию.

Большое число таких непрофильных законов, их «разнокалиберность» (в одних законах содержится одна-две статьи по образовательной проблематике, в других – целые главы), частые столкновения норм таких законов с нормами, содержащимися в «профильных» законах об образовании, – эти и другие причины делают весьма актуальной задачу систематизации законодательства в сфере образования.

С другой стороны, принципиальным отличием российского законодательства об образовании от законодательных источников образовательного права западных государств является тот факт, что объектом правового регулирования в российских законах об образовании становятся не столько собственно образовательные отношения, т. е. отношения, в которые вступают в процессе обучения и воспитания обучающиеся и образовательные учреждения, педагоги на различных уровнях российской образовательной системы, сколько отношения по управлению образованием и его экономикой.

Не умаляя значения административного и экономического факторов в сфере образования, отметим, что собственно образование, которое в преамбуле Закона РФ «Об образовании» определено как «целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)», урегулировано на законодательном уровне в самых общих чертах, с большим числом зияющих пробелов.

Собственно образовательные отношения регулируются в Российской Федерации преимущественно ведомственными нормативными актами, в общем объеме которых большая доля приходится на акты, принятые еще в РСФСР и СССР.

Для того чтобы понять различия в предмете регулируемых отношений в России и на Западе, достаточно сопоставить содержание российских и ряда зарубежных законов об образовании.

В качестве примера возьмем Кодекс образования Франции (законодательную часть). Остановимся лишь на части второй Кодекса, посвященной школьному образованию. Она содержит более 240 статей², непосредственно посвященных

школьному образованию. Столь внушительное количество статей, посвященных школе как базовому уровню образовательной системы, свидетельствует об особом внимании, которое французский законодатель уделяет вопросам образования, воспитания и детства. Отдельные секции (объединяют несколько статей) Кодекса посвящены: физическому и спортивному воспитанию, изучению художественных дисциплин, технологии и информатики, языков и местной культуры, военного дела, безопасности жизнедеятельности, дисциплин гражданского воспитания, организации образования детей и подростков с отклонениями в развитии, школам ремесел, военным лицам, французским школам за границей. Особое внимание следует обратить на книгу V Кодекса об образовании Франции, которая называется «Школьная жизнь». Ограничимся тем, что назовем только структурные части этой главы: раздел 1 «Права и обязанности», раздел 2 «Организация школьного времени и школьного пространства», раздел 3 «Доплаты на обучение», раздел 4 «Школьное здравоохранение»³, раздел 5 «Внешкольная, спортивная и культурная деятельность».

Для сравнения: действующий Закон РФ «Об образовании» непосредственно проблеме школьного образования посвятил одну (!!!) из своих 58 статей (ст. 19 «Общее образование»).

Одна статья в России – против 240 во Франции! Российский законодатель предпочел передать вопросы нормативно-правового регулирования школьного образования в руки исполнительной власти на разных уровнях государственного аппарата.

В этой связи уместно будет заметить, что Закон РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании»⁴ оказывается более «внимательным» к школьным проблемам, чем действующее российское законодательство, которое на собственном законодательном уровне эти проблемы попросту игнорирует. В Законе РСФСР «О народном образовании» законодатель доходит, например, до регулирования таких «деталей» как: подготовительные классы (ст. 35), трудовое воспитание и обучение учащихся (ст. 38), внеклассная работа в общеобразовательной школе (ст. 40), обеспечение территориальной доступности общеобразовательной школы (ст. 41), школы-интернаты и интернаты при школах (ст. 44), родительский комитет при общеобразовательной школе (ст. 46), шефство над общеобразовательными школами и детскими домами (ст. 47) и т. д.

Статьи Закона РСФСР «О народном образовании» перечислены специально для того, чтобы

² Кодекс образования Франции. Законодательная часть (пер. с франц.). М.: Статут, 2003. С. 107–191.

³ В этом разделе, в главе «Предупреждение плохого обращения» содержится, например, статья, посвященная медицинским осмотрам, которые проводятся в целях предупреждения и выявления случаев плохого обращения с детьми.

⁴ Свод законов РСФСР, т. 3, с. 245, 1988.

можно было увидеть, какие важные и актуальные проблемы общего образования, ранее регулировавшиеся на законодательном уровне, «втиснуты» законодателем в одну-единственную статью действующего Закона РФ «Об образовании».

Еще раз отметим, что собственно образовательные отношения российским законодательством на данный момент урегулированы крайне слабо, а действующее российское законодательство значительно уступает как своим зарубежным аналогам, так и законодательным актам об образовании, принятым в советский период.

И если западная модель образовательного законодательства в вопросах правового регулирования образовательных отношений исходит из того, что предметом закона об образовании должны быть, например, такие вопросы, как порядок сдачи экзаменов и правовая защита учащегося на экзамене, изучение в школе художественных дисциплин и местной культуры, половое и гигиеническое воспитание учащихся, учебные госпитали, организация взаимопомощи учащихся, порядок наложения дисциплинарных взысканий на учащихся и т. д., то российское законодательство об образовании – совсем о другом. Оно не является законодательством, регулирующим образовательные отношения, призванным обеспечить правовую защиту прав и законных интересов учащихся, их законных представителей, педагогов; по своей сути оно – административно-хозяйственное законодательство, адресованное в первую очередь чиновникам, директорам школ, ректорам вузов, бухгалтерам и т. п.

За 15-летний период, прошедший с момента принятия Закона РФ «Об образовании», законодательство об образовании в Российской Федерации превратилось в объемный, порой даже громоздкий нормативный массив, выстроенный вокруг «отраслеобразующей оси», которой служит Закон РФ «Об образовании».

Формирование разветвленной системы законодательных и иных нормативных правовых актов дает основание утверждать, что этап формирования законодательства в области образования в целом уже завершен. В то же время сам по себе рост количества нормативных правовых актов в сфере образования автоматически не ведет к повышению эффективности нормативного регулирования. Напротив, «разрастание» нормативного массива часто может привести к возникновению различного рода несогласованностей, а иногда и явных противоречий между нормативными правовыми актами в рамках одной отрасли.

Противостоять негативным процессам, уже успевшим проявиться в нормотворческой сфере, и поправить ситуацию с целью повышения эффективности нормативно-правового регулирования могло бы проведение работ по систематизации законодательства.

Сущность систематизации законодательства состоит в том, что значительное число законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих однородные отношения, приводятся в единую, упорядоченную систему. Иными словами, систематизация приводит к упорядочиванию нормативного массива в рамках конкретной отрасли законодательства.

Значение систематизации законодательства в области образования проявляется в том, что она содействует совершенствованию законодательства, которое в результате освобождается от устаревших актов, противоречивых норм. Происходит то, что исследователи называют «расчисткой» нормативного массива.

Значение и ценность систематизации просматриваются также с позиции «пользователя» законодательством. Систематизация неизбежно приводит к облегчению пользования нормативным массивом, создает благоприятные условия для правильного и быстрого ориентирования в законодательстве, облегчая тем самым доступ к праву.

Если вопрос о необходимости проведения систематизации непомерно разросшегося массива образовательного законодательства сейчас ни у кого уже не вызывает сомнения, то по вопросу выбора формы систематизации развернулась серьезная дискуссия.

В теории права основными формами систематизации признаются инкорпорация, консолидация и кодификация.

Если сама систематизация может быть представлена как непрерывный процесс по совершенствованию и упорядочиванию законодательства, то можно утверждать, что практически все ее формы так или иначе будут реализованы на практике. Задача, стоящая перед организаторами работ по систематизации, состоит в определении обоснованной последовательности в использовании форм систематизации законодательства в области образования.

При этом при выборе конкретной формы систематизации следует двигаться постепенно, переходя от более простых форм к сложным. Принцип поэтапного продвижения систематизации позволит воспользоваться преимуществами каждой новой формы систематизации.

Инкорпорация как форма систематизации законодательства предполагает лишь внешнюю обработку нормативных правовых актов без какого-либо изменения их содержания.

Внешняя обработка акта при инкорпорации предполагает корректировку нормативного материала: исключение из текста ненормативных предписаний, различного рода оперативных поручений, временных норм, срок действия которых на момент систематизации уже истек.

Систематизированные таким образом нормативные правовые акты объединяются в различно-

го рода сборники. В этих сборниках нормативные правовые акты могут располагаться по хронологическому принципу (т. е. по времени издания акта) или по предмету правового регулирования (например, акты могут группироваться в зависимости от уровня образовательной системы, к которой они относятся, или от сферы регулируемых отношений – экономика образования, управление образованием и т. д.).

Создание сборников законодательства об образовании – ранее весьма распространенная форма систематизации, которая в настоящее время несправедливо предана забвению. Издание сборников законодательства об образовании, подобно издававшимся ранее (например, «Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сборник документов. 1917–1973» – М.: Педагогика, – 1974), способствует повышению качества информирования и консультирования всех участников образовательных правоотношений по вопросам состояния нормативно-правовой базы образования.

Другой формой систематизации законодательства выступает консолидация – объединение совокупности мелких актов, изданных по одному или нескольким вопросам в один укрупненный акт. До настоящего времени эта форма систематизации в отношении актов законодательства об образовании практически не применялась. Использовались некие паллиативы консолидации актов, иными словами, применялись лишь полумеры по созданию консолидированных актов. Так, в письме Минобразования России от 17 апреля 2003 г. №14-52-445ин/13 приведены извлечения из законодательных актов Российской Федерации, предусматривающих льготы по приему в высшие учебные заведения. Данное письмо не является не только консолидированным актом, но и вообще нормативным правовым актом. В то же время оно выполняет функцию систематизации актов законодательства по одному конкретному вопросу – предоставление льгот при приеме в государственные и муниципальные высшие учебные заведения. И в таком смысле отдаленно напоминает консолидированный акт.

Усложненной формой систематизации законодательства об образовании является кодификация, при которой происходит внутренняя переработка нормативного материала и создается новый нормативный правовой акт. Объяснением того, что кодификацию часто называют «венцом систематизации», служит то, что предметом кодификации являются не только нормативные правовые акты, но и сама правовая норма.

В ходе кодификации обеспечиваются последовательность, комплексность и непротиворечивость правового регулирования, происходит устранение коллизий (столкновений) правовых норм, обеспечение сопоставимости на понятийном

(терминологическом) аппарате, устранение норм, являющихся проявлением юридического анахронизма.

Часто встречающееся на практике заблуждение сводится к тому, что единственной конечной целью кодификации признается принятие кодекса. Кодификация законодательства об образовании и принятие Кодекса об образовании не одно и то же.

Кодификационные акты могут быть различными по своей форме – регламенты, положения, уставы и т. д. Таким образом, кодекс – это не единственная разновидность кодификационных актов, а лишь наиболее совершенная, предполагающая глубокую форму переработки, изменения, усовершенствования, содержания правового регулирования отношений на законодательном уровне.

В последние годы в России развернулась острая дискуссия о выборе формы систематизации законодательства в области образования. Проблемы, вызванные несистематизированным, внутренне противоречивым и непоследовательным характером актов этой отрасли законодательства, давно уже стали очевидны для многих. Несколько лет назад началась работа по подготовке концепции Кодекса Российской Федерации об образовании. Один из вариантов проекта, подготовленный коллективом ученых и практиков под руководством проф. В. М. Сырых, был обнародован и активно обсуждался общественностью и специалистами⁵. Появляются и другие проекты Кодекса об образовании.

Аргументы в пользу принятия в будущем Кодекса РФ об образовании можно свести к следующему.

1. Принятие Кодекса об образовании, по существу, ставит четкие пределы нормотворческим полномочиям Министерства образования и науки РФ. Нормативное правовое регулирование наиболее важных вопросов в области образования становится исключительной компетенцией законодательной власти. Чиновники, занятые в сфере образования, перестают восполнять пробелы права, самостоятельно заполнять правовой вакуум. Они лишаются права принимать нормативный акт по любому вопросу, касающемуся вопросов образования. Министерство осуществляет нормотворческую функцию исключительно в рамках установлен-

⁵ Проект Кодекса РФ об образовании размещен на сайте Федерального центра образовательного законодательства (<http://lexed.ru/kodeks>). Он был опубликован отдельным изданием (Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект. С изменениями и дополнениями / отв. ред. В. М. Сырых. – М.: ИЦПКПС, – 2003.) и в газете «Образовательное право» (2003. – №12, 16, 17, 18). Проект Кодекса обсуждался на международных и всероссийских научных конференциях: VI Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы законодательства об образовании его кодификации» (2001); VII Международной научно-практической конференции «Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации» (2002); I Всероссийской научно-практической конференции «Образование и право: статус участников образовательных отношений» (2003) и др.

ной компетенции и, как правило, в силу непосредственных предписаний кодекса.

2. Значительное увеличение количества правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере образования, их усложнение, частые изменения приводят к известным сложностям при применении законодательства об образовании. Нормы образовательного права становятся нечеткими и неясными для тех, кому они в первую очередь адресованы. Поиск нужной нормы оказывается затруднительным не только для простого гражданина, но даже для юриста-профессионала.

Обеспечение доступности права – одно из важнейших направлений законодательной политики государства. В такой ситуации принятие кодекса об образовании представляет эффективное средство, нацеленное как на улучшение качества правового регулирования отношений в сфере образования, так и на обеспечение доступности самого образовательного права.

3. Принятие кодекса позволяет решить ряд проблем юридико-технического характера: устраняет разного рода несостыковки и разночтения, возникающие в связи с применением большого количества разрозненных нормативных правовых актов; обеспечивает унификацию понятийного аппарата, содействует устранению так называемых скрытых коллизий (коллизий правовых норм, возникающих из-за того, что одно и то же понятие по-разному определяется в разных нормативных правовых актах); содействует отмене неэффективных и устаревших (недействующих) норм и т. д.

4. Принимая в расчет комплексный характер законодательства об образовании, Кодекс будет содействовать более четкому разрешению коллизий между нормами образовательного законодательства и нормами «пограничных» отраслей законодательства (гражданского, административного, бюджетного и т. д.). Поясним этот тезис рассуждением «от противного». Если кодекс не будет принят и законодатель пойдет по пути принятия некоторого числа новых «тематических» законов, регулирующих наиболее острые и актуальные вопросы, в первую очередь, в областях экономики и управления образованием, может создаться ситуация, когда принимаемый закон, например, по вопросу экономики образования, исходя из его предмета и содержания будет сложнее отнести к законодательству об образовании, чем к соответствующим «пограничным» отраслям (гражданскому, бюджетному, административному и т. д.). В этом случае будет проблематичнее использовать коллизионный принцип приоритета права специального над правом общим, поскольку вновь принимаемые «технические» законы будут в большей степени соотноситься с другими отраслями законодательства (гражданским, бюджетным, административным), и в меньшей степени с собственно законодательством в области образования.

5. Кодекс позволил бы объединить в единую систему правового регулирования различные проявления образовательной деятельности, значительно расширить субъектный состав отношений, регулируемых образовательным правом. Сегодня федеральные законы, не входящие в состав законодательства об образовании, регулируют вопросы образования военнослужащих, особенности получения профессионального образования лицами, осужденными к лишению свободы, отдельные аспекты государственной образовательной политики в отношении соотечественников за рубежом, коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и т. д. Предметом «непрофильных» законов становятся вопросы организации экологического образования (Федеральный закон «Об охране окружающей среды»), спортивной подготовки (Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации») и т. д. При этом в законодательстве об образовании соответствующие нормы отсутствуют.

Проводимая в Российской Федерации реформа системы образования, курс на вхождение нашей страны в единое европейское пространство высшего образования, а также существенные изменения, вносимые в «смежные» отрасли законодательства, предопределяют активное развитие образовательного права. Нормы образовательного права динамично изменяются в соответствии с мимолетными потребностями как самой системы образования, так и ее внешней среды. Однако накопившиеся за последнее десятилетие многочисленные организационно-правовые проблемы в сфере образования настоятельно требуют «капитального ремонта» образовательного права, концептуального обновления всей системы образовательного законодательства.

Идее принятия Кодекса об образовании противопоставляется позиция отдельных ученых и чиновников разного уровня, противостоящих «модному увлечению» кодификацией.

В дискуссии о выборе формы систематизации законодательства об образовании следует сразу же отвести в сторону как очевидно субъективные аргументы о том, что сфера образования не дотягивает по своей значимости до регулирования «собственным» кодексом. Несостоятельность таких аргументов в последнее время становится все более очевидной. Образование признано одним из национальных приоритетов, а от его развития в дальнейшем напрямую зависит будущее Российского государства. И в такой оценке нет ни доли преувеличения.

И уж тем более непонятна позиция тех, кто утверждает, будто кодекс «не по размеру» для образовательной сферы, если вспомнить, что в списке кодексов, принятых в Российской Федерации, находятся не только Гражданский, Налоговый, Уголовный кодексы, но и Кодекс внутрен-

него водного транспорта, Кодекс торгового мореплавания, Градостроительный кодекс.

Заметим, что Закон РФ «Об образовании» сам по себе является кодификационным актом. Он без особого труда мог бы быть «переименован» в кодекс, без каких-либо структурных изменений и даже без «наращивания» объема (для сравнения Закон РФ «Об образовании» включает 58 статей, а Градостроительный кодекс РФ 2004 г. – 63 статьи).

Раздаются голоса в поддержку идеи доработки Закона РФ «Об образовании». Предлагается заняться обновлением уже имеющегося Закона РФ «Об образовании» 1992 г. и принять в дополнение к нему несколько новых федеральных законов, регулирующих те или иные актуальные вопросы в сфере образования (например, образовательный кредит и т. д.).

Особо пристального внимания, на наш взгляд, заслуживает идея разработки и принятия законодательного акта, интегрирующего законодательство по всем уровням образования. Эта идея могла бы быть неким ближайшим (тактическим) ориентиром, притом что конечной (стратегической) целью оставалось бы принятие Кодекса об образовании.

Принятие акта, интегрирующего законодательство по уровням образования, позволило бы оперативно решить острейшие, возникшие на данный момент проблемы законодательного регулирования в области образования, устранить уже обозначившиеся противоречия, заполнить сформировавшиеся пробелы и т. д. Провести такого рода работы следует применительно ко всем уровням образования, «не забывая» про дошкольное образование, школьное, начальное профессиональное.

В пользу принятия законодательного акта, интегрирующего законодательство по уровням образования, говорит тот факт, что на данный момент остаются неизвестными многие существенные параметры реформы образования в России, да и сама концепция образовательной реформы продолжает отсутствовать. В этих условиях принимать Кодекс об образовании было бы просто неуместно.

Таким образом, принятие Кодекса РФ об образовании остается реальной, но отдаленной перспективой отрасли образовательного законодательства. Курс на принятие такого Кодекса не является остро актуальным. Задачу промежуточного, подготовительного периода как раз и может решить принятие нового Закона, интегрирующего законодательство по уровням образования.

НОВЫЕ КНИГИ ЦЕНТРА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

- **Финансовое право: альбом схем** / под ред. А. Н. Козырина. – М., Курск: Изд-во Курского ГУ, 2008. – 324 с.
- **Лисицын А. Ю. Валютная политика. Валютный союз. Евро** / под ред. А. Н. Козырина. – М.: ЦППИ, 2008. – 203 с.
- **Комягин Д. Л. Исполнение федерального бюджета.** – М.: ЦППИ, 2007. – 212 с.
- **Таможенное право России в схемах и определениях** / под ред. А. Н. Козырина. – М.: ЦППИ, 2008. – 295 с.

**Книги можно приобрести
в московском книжном магазине «Молодая гвардия»
(м. «Полянка», ул. Б. Полянка, д. 28) или заказать
в Центре публично-правовых исследований по адресу: plrc@plrc.ru**