

УДК 340. 137.2

Артамонова Юлия Сергеевна

аспирантка отдела социального законодательства,
Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации, ИЗиСП г. Москва

nartam@yandex.ru

Artamonova Julia S.

post-graduate student of the department of social legislation of the Institute of
Legislation and Comparative Law affiliated to the Government of the Russian
Federation, Moscow

nartam@yandex.ru

О некоторых формах систематизации образовательного законодательства в Российской Федерации

REVISITING SYSTEMATIZATION FORMS OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

***Аннотация.** Федеральное образовательное законодательство на современном этапе представляет объемный нормативный правовой материал, не лишенный целого ряда недостатков, что создает значительные трудности в правовой работе органов исполнительной власти и образовательных учреждений и инициирует условия для юридических коллизий и необоснованных решений. Тем самым, резко возрастает актуальность проведения масштабной систематизации действующего законодательства об образовании на федеральном уровне – именно в рамках данного процесса законодателю предоставляется уникальная возможность решения актуальных вопросов развития образовательного законодательства на современном этапе.*

Основная задача, стоящая перед организаторами работ по систематизации, состоит в определении обоснованной последовательности в использовании форм систематизации законодательства в области образования.

***Ключевые слова:** образовательное законодательство, образовательные правоотношения, нормативные правовые акты, систематизация, кодификация, инкорпорация, консолидация, учет.*

***Abstract.** Federal legislation in the sphere of education at the modern stage is an enormous statutory material, which is not devoid of its drawbacks. It, consequently, leads to certain difficulties in the legal work of government agencies and educational establishments. In addition to it, it initiates conditions for legal conflicts and unfounded decisions, which, in their turn. As a result, the problem of carrying out a large-scale systematization of current legislation in the sphere of education on the federal level is becoming more and more urgent. Within the framework of this process, a legislator is given a unique opportunity of solving*

relevant questions of the development of modern legislation in the sphere of education.

The main aim for those organizing the process of systematization is to define a founded and sufficient succession in the application of systematization forms for legislation in the sphere of education.

Key words: *legislation in the sphere of education, legal relationship in the sphere of education, statutory and regulatory enactments, systematization, codification, incorporation, record.*

Анализ действующего федерального законодательства об образовании показывает, что оно состоит из множества нормативных правовых актов, объединенных вокруг базового закона «Об образовании в Российской Федерации» [1]. Следует признать, что столь многоуровневая система подзаконных нормативных актов является одним из самых серьезных недостатков. Одним из вариантов решения обозначенной проблемы представляется проведение масштабной систематизации всего массива нормативных правовых актов об образовании – именно данная задача является приоритетным направлением развития образовательного законодательства на современном этапе [3].

В юридической науке существует подход, согласно которому «в наибольшей степени требованию согласованности, полноты законодательства и комплексного подхода к его формированию отвечают базовые отраслевые законы, за которыми закрепились значение системообразующих актов. Широко известной формой федерального закона как основного, базового или головного акта отрасли, обеспечивающего необходимую согласованность законодательства внутри отраслевого структурного комплекса, является кодекс» [6, с.165].

Следует отметить, что в правотворческой практике ряда государств имеется опыт кодификации образовательного законодательства. Так, например, существует Модельный образовательный кодекс для государств – участников Содружества Независимых Государств, в Белоруссии в 2011 г. принят Кодекс об образовании, 17 июля 2014 г. принят Кодекс Республики Молдова об образовании.

Идея проведения масштабной систематизации образовательного законодательства активно обсуждалась в нашей стране с конца 90-х гг. прошлого века. В этот период были разработаны два проекта образовательного кодекса [2, с.96].

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся аргументы, идея кодификации образовательного законодательства так и не реализована, и в настоящее время систематизация федерального законодательства пошла по пути принятия интегрированного федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273[1].

Как отмечает Н.В. Путило, «принятый федеральный закон обладает многими признаками, присущими кодификационным актам:

- инкорпорация норм нескольких актов в один акт, прекращение

действия множества законодательных актов;

- включение в объединенный акта новых норм» [5, с.139].

Вместе с тем, представляется, что указанный закон представляет собой промежуточный этап, который в дальнейшем будет способствовать кодификации законодательства об образовании.

По вопросу кодификации федерального образовательного законодательства полагаем, что принятие образовательного кодекса является определенной перспективой законодательства в сфере образования.

Обратимся к иным формам систематизации федерального образовательного законодательства.

Одной из форм систематизации законодательства, которая негласно признается всеми, является инкорпорация, которая традиционно имеет целью внешнюю обработку нормативных правовых актов без изменения их содержания. В процессе инкорпорации из текста изымаются, прежде всего, разнообразные оперативные поручения, нормы, срок действия которых истек. В конечном итоге, систематизированные таким образом нормативные правовые акты объединяются в разнообразные сборники, в которых нормативные правовые акты могут быть расположены либо по хронологии издания акта, либо, исходя из предмета правового регулирования (например – экономика образования, управление образованием и т.д.).

Выделяют официальную и неофициальную инкорпорацию. В первом случае инкорпорированные акты объединяются в сборники, которые в дальнейшем утверждаются уполномоченными органами. Эта форма систематизации не получила должного распространения в Российской Федерации. При неофициальной инкорпорации аналогичные сборники издаются по собственной инициативе заинтересованными лицами. Неофициальная инкорпорация на сегодняшний день получила большее распространение в России. Примером тому может служить Сборник международно-правовых актов, составляющих нормативную базу Болонского процесса [4, с.79].

Касаясь вопроса о возможности применения данной формы систематизации к федеральному образовательному законодательству, следует отметить следующее. Указанная форма может использоваться как промежуточный этап совершенствования образовательного законодательства. И важный этап в данном направлении сделан. С определенной долей условности исследователи называют принятие федерального закона РФ «Об образовании в РФ» актом инкорпорации [5, с.139].

Еще одной формой систематизации законодательства выступает консолидация – объединение множества правовых актов, принятых по одному или нескольким вопросам, в единый укрупненный акт.

Следует отметить, что на сегодняшний день эта форма систематизации в отношении актов законодательства об образовании практически не применялась. Одним из немногих примеров является письмо Минобразования России от 17 апреля 2003 г. № 14-52-445ин/13, в котором

приводятся извлечения из законодательных актов Российской Федерации, регламентирующие льготы по приему в высшие учебные заведения. Одной из причин является наличие значительной пробельности в образовательном праве. Вместе с тем, данная форма систематизации, с одной стороны, позволила бы решить проблему дублирования актов, с другой, не создала бы прочной правовой основы для стабильной и эффективной системы образования, поскольку не добавила бы ничего нового в механизм правового регулирования образовательной сферы, вместе с тем, как нам представляется, именно этот механизм требует существенного обновления.

К одной из форм систематизации, признаваемой далеко не всеми исследователями в области теории права, относят и учет.

Функцию учета сегодня выполняют информационно-правовые и справочно-правовые системы «КонсультантПлюс», «Гарант» и др., позволяющие оперативно получить подборку не только действующих актов по образованию, но и отмененных, а также актов в уже не действующих редакциях». По нашему мнению, полномочия по учету нормативных правовых актов в сфере образования, необходимо возложить на уполномоченный Федеральный орган исполнительной власти. При этом работа по систематизации в данном направлении не должна заканчиваться обнаружением вновь принятых актов - все акты должны группироваться по различным критериям (по юридической силе, по содержанию, по уровню образовательной системы и т.п.) и сводиться в различного рода сборники законодательства, что будет способствовать повышению уровня гласности действующего законодательства, его доступности для всех участников образовательных правоотношений.

Подводя определенные итоги, следует отметить, что федеральное образовательное законодательство на современном этапе представляет объемный нормативный правовой материал, не лишенный целого ряда недостатков, что еще раз подчеркивает актуальность проведения систематизации действующего законодательства об образовании, прежде всего, на федеральном уровне.

Главной задачей в данном процессе должна стать последовательность в использовании форм систематизации законодательства в области образования. В этой связи, проведенное исследование различных форм систематизации федерального образовательного законодательства позволяет сделать вывод, о том, что при выборе конкретной формы систематизации следует продвигаться поэтапно, от более простых форм к сложным. Принцип поэтапного продвижения систематизации позволит воспользоваться преимуществами каждой новой формы систематизации.

Литература:

1. *Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 17.06.2019) "Об образовании в Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598,*

2. *Кодекс Российской Федерации об образовании. Общая часть: Проект (с изм. и доп.) / Отв. ред. В.М. Сырых. М., 2003 // «Образовательное право» (2003. № 12, 16, 17, 18). Проект.*

3. *Козырин А.Н. Актуальные проблемы развития образовательного законодательства Российской Федерации // <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod/702.html>. (дата обращения 13.02.2019).*

4. *Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской конвенции до признания Болонского процесса / Под ред. Г.А. Лукичева. М.: Готика, 2004. Рецензия опубликована: Правоведение. 2005. № 4.*

5. *Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Н.В. Путило, Н.С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД Юриспруденция, 2015. – 480 с.*

6. *Сырых В.М. Федеральный закон «Об образовании в РФ» как предтеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 1.*

Literature:

1. *Federal Law No. 273-ФЗ dated 29.12.2012 (ed. 17.06.2019) "On Education in the Russian Federation"// "Assembly of Legislation of the Russian Federation," 31.12.2012, No. 53 (Part 1), Art. 7598,*

2. *The Education Code of the Russian Federation. General part: Project (with revision and addition)/ Ed. V.M. Raw. M., 2003// "Educational Law" (2003. Nos. 12, 16, 17, 18). Project.*

3. *Kozyrin A.N. Current problems of development of educational legislation of the Russian Federation//<http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod/702.html>. (Date of appeal 13.02.2019).*

4. *International Legal Acts and Documents on the Development of European Integration in Education and Research: European Educational Space: from the Lisbon Convention to the Recognition of the Bologna Process/Under Ed. G.A. Lukicheva. M.: Gothic, 2004. review published: Jurisprudence. 2005. № 4.*

5. *Educational legislation of Russia. New development milestone: monograph/L.V. Andrichenko, V.L. Barankov, B.A. Bulayevsky, etc.; отв. Ed. N.V. Putilo, N.S. Volkova; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. - Moscow: ID Jurisprudence, 2015. 480 p.*

6. *Raw V.M. Federal Law "On Education in the Russian Federation" as a precursor to the Code of the Russian Federation on Education: a step forward, three back//Yearbook of Russian educational legislation. 2013. Т. 1.*