

УДК 342

К.Г. Галимов

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассмотрены отдельные аспекты кодификации образовательного законодательства, что является весьма насущной проблемой как для отечественной правовой действительности, так и для правоведческой науки. Актуальность такого вида систематизации нормативно-правового массива, регулирующего отношения в сфере образования, обусловлена, в частности, его громоздкостью, наличием внушительного числа пробелов и коллизий. В исследовании делается попытка дать краткую теоретическую характеристику кодификации как способу систематизации законодательства, а также обосновать точку зрения, в соответствии с которой именно кодификация представляется наиболее эффективным методом систематизации в сложившейся ситуации. Помимо этого рассматриваются практические моменты кодификации белорусского законодательства в сфере образования, ее предпосылки, реально предпринятые законодателем шаги и возможные результаты данного процесса. Пристальное внимание уделяется непосредственно Концепции образовательного кодекса Республики Беларусь, находящейся ко времени написания статьи на рассмотрении в Парламенте.

Введение

Стоит признать, что система действующих источников образовательного права далека от идеального состояния и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Множественность органов и организаций, правомочных осуществлять правовое регулирование образовательных отношений, неизбежно создает дополнительные препятствия на пути создания полной и логически последовательной системы норм права. Основными недостатками системы национального законодательства в сфере образования, на наш взгляд, являются:

- декларативный характер значительной части правовых норм;
- наличие коллизий между нормами Конституции, законов и подзаконных нормативных правовых актов;
- присутствие большого числа пробелов в законодательстве, регулирующем сферу образовательных отношений.

В частности, статья 51 Конституции Республики Беларусь устанавливает свободу научного творчества [2]. В статье 34 Закона Республики Беларусь «Об образовании» говорится: «В высших учебных заведениях гарантируются свобода педагогической и научной деятельности, свобода выбора форм и методов обучения, автономия управления» [4].

Согласно статье 37 Закона Республики Беларусь «О высшем образовании» международное сотрудничество высших учебных заведений осуществляется в рамках международных договоров, действующих для Республики Беларусь, договоров, заключаемых высшим учебным заведением с международными организациями, иностранными физическими и юридическими лицами, международных и национальных проектов и программ в сфере высшего образования [6].

Однако Постановление Министерства образования Республики Беларусь № 39 от 13 мая 2005 года устанавливает разрешительный порядок выезда граждан Республики Беларусь, обучающихся в организациях системы образования Республики Беларусь на учебу за границу, а также для участия в течение учебного года в спортивных, культурных

Научный руководитель – В.Н. Кивель, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права Белорусского государственного университета

и иных массовых мероприятиях [6]. Таким образом, с нашей точки зрения, данный нормативный правовой акт ущемляет права учащихся и нарушает автономию учебных заведений.

Приведем еще один пример. Некоторые высшие государственные учебные заведения взимают плату с учащихся за студенческие билеты и зачетные книжки, что, по нашему мнению, противоречит целому ряду норм Закона Республики Беларусь «О высшем образовании», касающихся прав студентов, порядка финансирования государственных высших учебных заведений и направлений их деятельности [6].

Данные примеры не ограничивают круг проблем, но наглядно иллюстрируют вышеприведенные утверждения о несовершенстве законодательства в сфере образования.

При этом нормативный правовой массив является субстанцией весьма динамичной. Одна ее часть подвергается изменениям, дополнениям, определенная часть актов подлежит отмене. Законодательство постоянно дополняется вновь принятыми актами.

Все вышесказанное убедительно свидетельствует о том, что назрела насущная необходимость в систематизации массива законодательства, регулирующего образовательные отношения.

Под *систематизацией* законодательства принято понимать деятельность уполномоченных государственных и негосударственных органов, организаций, учреждений по упорядочению нормативных (законодательных) актов, приведению их в упорядоченную, согласованную систему [10, с. 456–462].

Систематизация законодательства, несомненно, носит важный характер и имеет прогрессивную природу. Данный процесс несет в себе большую практическую ценность и потенциал для дальнейшего конструктивного развития. Данный вывод основывается на следующих факторах: *во-первых*, научно обоснованная систематизация является необходимым условием для дальнейшего эффективного, своевременно модернизирующегося законодательства.

Во-вторых, единая согласованная система законодательства с отсутствием пробелов является основным условием соответствующего его применения и использования, что, в свою очередь, гарантирует осуществление принципов законности и правопорядка.

В-третьих, системное законодательство обеспечивает правовую грамотность населения, реальное знание закона, своих прав и обязанностей гражданами страны.

К числу основных способов систематизации законодательства обычно относят инкорпорацию, консолидацию и кодификацию нормативно-правовых актов (законодательства). Для решения задачи, наиболее целесообразной для систематизации законодательства, многими исследователями в области образовательного права и практических специалистов системы образования признается именно кодификация [1, с. 138–145].

Теоретический анализ проблемы кодификации законодательства

Кодификация как способ систематизации есть упорядочение юридических норм в процессе правотворческой деятельности, издание на этой основе единого, юридически и логически цельного кодифицированного акта (основ, кодекса, устава, положения и др.). Кодификация выступает как средство (способ) совершенствования и упорядочения законодательства и проводится с той целью, чтобы: а) объединить и систематизировать апробированные в течение достаточно длительного времени действующие установления; б) уточнить (переработать) их содержание и в) изложить с соблюдением требований законодательной стилистики и законодательной техники [11, с. 306–315].

Согласно Закону Республики Беларусь «О нормативно-правых актах Республики Беларусь» кодекс Республики Беларусь (кодифицированный нормативный правовой

акт) – закон, обеспечивающий **полное системное** регулирование определенной области общественных отношений [7].

Особенность кодификации состоит в том, что она обеспечивает выполнение двух задач, а именно систематизирует законодательство, придает ему новую форму, а также поднимает на новый качественный уровень. Таким образом, **главная практическая ценность** кодификации заключается в ее способности изменить само содержание правового регулирования и придать ему комплексный системный характер.

Как правило, результатом кодификации законодательства является соответствующий кодификационный акт, призванный регулировать ту или иную сферу отношений в обществе. Такой акт имеет соответствующее наименование, указывающее на его вид, обладает определенной, довольно сложной и разветвленной, структурой, делением на общую и особенную части, имеет особый порядок принятия и, как правило, особую процедуру вступления в силу, что выражается в установлении конкретной даты.

Опираясь на исследования отечественных и российских специалистов, можно выделить наиболее характерные черты кодекса как одной из форм закона:

- кодекс – форма закона, содержащего нормы, наиболее полно и комплексно регулирующие достаточно большой круг общественных отношений, относящихся к сфере общественной жизни;
- кодекс – это основной законодательный акт, с которым своеобразно соотносятся иные акты законодательства; его нормы являются приоритетными;
- кодекс принимается в условиях, когда необходимо создать или коренным образом изменить правовое регулирование в той или иной сфере, либо при накоплении громоздкого нормативного массива, требующего новых способов его структурирования;
- кодекс содержит всю или основную массу норм, регулирующих ту или иную сферу общественных отношений;
- нормы статей кодекса имеют прямое действие, т. е. правоприменитель при принятии правового решения руководствуется непосредственно нормами данного кодекса [9].

Таким образом, вышеприведенные доводы подтверждают целесообразность и, более того, необходимость создания подобного акта в целях усовершенствования и упорядочения правового регулирования отношений в сфере образования.

Практические аспекты кодификации белорусского законодательства в сфере образования

Следует отметить, что целенаправленной работы в этом направлении с момента обретения Республикой Беларусь суверенитета и до последнего времени не проводилось, что обусловлено рядом моментов. В частности, была проведена огромная работа по кодификации ведущих отраслей права, и сфера образования осталась вне поля зрения законодателя. Сложившаяся и проверенная временем система образования выглядела довольно крепкой и четкой, что привело к попыткам регулирования отношений внутри ее посредством разрозненных нормативных правовых актов.

Помимо этого, для создания качественного кодификационного акта необходима соответствующая нормативная база. На сегодняшний день в Республике Беларусь приняты законы «Об образовании» от 29 октября 1991 года (с последующими изменениями и дополнениями) «О профессионально-техническом образовании» (от 29 июня 2003 года) и «Об образовании лиц с особенностями психофизического развития» (от 18 мая 2004 года). Законы «О высшем образовании» и «Об общем среднем образо-

вании» были приняты совсем недавно, 11 июля 2007 года (№ 252-3) и 5 июля 2006 года (№ 141-3) соответственно.

Наконец, есть определенные трудности, связанные с отсутствием специалистов именно в области образовательного нормотворчества, отсутствуют и системные научные исследования проблем в сфере правового регулирования образовательных отношений.

Однако законодатель отдает себе отчет в том, что назрела насущная необходимость кодификации образовательного законодательства. И первые конкретные шаги в этом направлении уже предприняты. 7 апреля 2006 года Совет Министров Республики Беларусь принял Постановление № 472 «Об утверждении Концепции проекта Кодекса Республики Беларусь об образовании». Следует отметить, что подобный проект был разработан в России впервые в 2003 году, а в мире образовательный кодекс существует и действует только во Франции [12].

При разработке Концепции проекта Кодекса Республики Беларусь об образовании законодатель учитывал законодательство Республики Беларусь в области образования, содержание международных договоров и основных актов таких международных организаций, как, в частности, ООН и ЮНЕСКО.

Что касается положений действующих актов законодательства, то коренных изменений Концепция кодекса об образовании (далее – Концепция) не предусматривает. В то же время законодатель признает, что существует целый ряд отношений в сфере образования, не урегулированных правом. Статьей этим регулятором и призваны нормы Кодекса об образовании (далее – Кодекс).

С точки зрения законодателя, реализация положений Концепции при разработке проекта Кодекса позволит решить такие насущные задачи, как:

- создание единого механизма правового регулирования на базе сложившихся институтов, сохранив правовую преемственность;
- сокращение количества нормативных правовых актов в данной сфере, разработка эффективного механизма их реализации;
- обеспечение эффективного взаимодействия норм различных отраслей права, устранение упущений и коллизий, а также поднятие до законодательного уровня регулирование отдельных отношений в сфере образования;

Учитывая последнее, особое внимание при разработке проекта Кодекса предполагается уделить нормам, призванным обеспечить:

- урегулирование отношений, возникших в ходе реформирования всех звеньев национальной системы образования;
- совершенствование системы непрерывного образования, преемственность уровней и ступеней образования на основе введения образовательных программ;
- переход к функционированию системы образования на основе внедрения государственных социальных стандартов по обслуживанию населения;
- закрепление изменений в организации образовательного процесса, связанных с внедрением современных коммуникационных и информационных технологий;
- регулирование отношений, связанных с дисциплинарной ответственностью обучающихся [3].

Насколько целесообразно столь широкое централизованное государственное регулирование деятельности образовательных учреждений, представляется вопросом дискуссионным, однако данный аспект не входит в предмет исследования данной статьи.

В Кодексе предполагается раскрыть основы законодательства об образовании, которое призвано обеспечить реализацию конституционных прав граждан на образование, основываясь на комплексных институтах, образующих нормы Закона Республики Беларусь «Об образовании» и иных законов в сфере образования. В частности, большое

внимание законодатель уделяет такому институту, как государственная социальная защита обучающихся (речь идет о государственных учреждениях образования). В разделе «Общие положения» указывается, что в белорусском законодательстве об образовании сложилась система льгот при зачислении в учреждения образования. Эти нормы должны быть унифицированы и систематизированы по уровням образования. Нормы о предоставлении отдельных льгот обучающимся следует поднять на более высокий уровень правового регулирования, закрепив их в Кодексе.

Принятие Кодекса должно завершить процесс формирования законодательства об образовании как полной, логически последовательной и эффективной системы правовых норм. Данная система должна быть в состоянии успешно решать задачи нормативного правового регулирования отношений в сфере образования, обеспечить более полное соответствие этих норм современному состоянию образовательных отношений и проводимым в этой сфере преобразованиям, устранить недостатки, имеющиеся в законах и иных нормативных правовых актах Республики Беларусь в сфере образования. Принятие Кодекса должно привести к упрощению правового регулирования и применения правовых норм, совершенствованию правоотношений в сфере образования, повышению качества предоставляемого образования.

Говоря о структуре, следует отметить, что Кодекс подразделяется на Общую и Особенную части. Общая часть призвана закрепить основополагающие нормы правового регулирования общественных отношений. В Особенной части устанавливаются нормы, закрепляющие специфику тех или иных образовательных отношений как самостоятельного вида общественных отношений. Каждому уровню образования (дошкольное, общее среднее, профессионально-техническое и т. д.) в Кодексе посвящен отдельный раздел Особенной части. Помимо этого, Особенная часть содержит разделы «Внешкольное воспитание и обучение», «Поддержка детей, находящихся в социально опасном положении, и детей, нуждающихся в особых условиях воспитания», «Специальное образование», а также «Образование взрослых».

При разработке Кодекса законодатель ставит перед собой задачу достичь системного и полного регулирования отношений в сфере образования. С точки зрения разработчиков Концепции, выполнение вышеуказанной задачи невозможно без включения в Кодекс норм, регулирующих отношения в отраслях, которые тесно связаны с системой образования. Так, указывается, что надлежащие материальные, информационные, кадровые и иные условия для получения обучающимися качественного образования, а также эффективность образовательных отношений являются результатом управления системой образования и возникающих в этой системе управленческих правоотношений. Исходя из этого тезиса, при разработке ряда разделов Общей части проекта Кодекса большое внимание предполагается уделить формулированию нормативных предписаний, которые бы конкретизировали, дополняли и развивали нормы соответствующей отрасли права применительно к предмету правового регулирования и могли действовать только в сфере образования.

С точки зрения законодателя, подобный подход позволит объединить нормы, регулирующие отношения в сфере образования, в единое целое, установить единую логику их структурирования, завершить формирование самостоятельной отрасли права [3]. Таким образом, в Концепции декларируется выделение новой для Республики Беларусь отрасли права – образовательного.

Внесение проекта Кодекса об образовании на рассмотрение действующей Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь ожидается в течение работы ее седьмой сессии.

Заключение

Подводя итог всему вышесказанному, хотелось бы еще раз отметить, что и ученые-правоведы, и специалисты-практики признают кодификацию высшей формой систематизации, которая обеспечивает переработку и трансформацию действующего законодательства в той или иной сфере регулируемых им отношений и в результате выводит его на качественно новый уровень. Кодификация образовательного права позволит эффективно устранить коллизии и пробелы в ныне действующем несистематизированном образовательном законодательстве, обеспечит устранение неэффективных и дублирующихся правовых норм, внесет четкость и ясность в понятийный аппарат и терминологию, позволит более четко разграничить компетенцию соответствующих органов управления и т. д.

В качестве шага, предшествующего созданию и принятию Кодекса, можно рекомендовать подготовку и издание инкорпорированных сборников нормативно-правовых актов типа «Сборник нормативных актов по образованию», «Сборник нормативных актов по вопросам высшего и послевузовского образования» и прочее, что позволит упростить и упорядочить правоприменительную деятельность на данном этапе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барабанова, С. В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы / С. В. Барабанова – Казань : Изд-во Казанского университета, 2004.
2. Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2005. — 48 с.
3. Концепция проекта Кодекса Республики Беларусь об образовании : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, от 7 апр. 2006г., № 472 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 59.
4. Об образовании : Закон Респ. Беларусь, 11 июля 2007 г., № 253-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 171. – 2/1350
5. Об утверждении инструкции о выдаче письменных разрешений на направление граждан Республики Беларусь, обучающихся в организациях системы образования Республики Беларусь, на учебу за границу : постановление Министерства образования Респ. Беларусь, 13 мая 2005 г., № 39 // Министерство образования Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа : <http://www.minedu.by>. – Дата доступа : 10.11.2007.
6. О высшем образовании : Закон Респ. Беларусь, 11 июля 2007 г., № 252-3 // Министерство образования Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа : <http://www.minedu.by>. – Дата доступа : 10.11.2007.
7. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь 10 янв. 2000 г., № 361-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь, 7 мая 2007 г., № 212-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 118. – 2/1309.
8. Сырых, В. М. Введение в теорию образовательного права / В. М. Сырых. – М. : ЦОЗ Минобразования России, 2002. – 340 с.
9. Сырых, В. М. Введение в теорию образовательного права. Правовое регулирование образовательной деятельности : учеб. пособие / под ред. проф. В. М. Сырых. – М. : Академия труда и социальных отношений, 2000.
10. Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Юрайт, 2005. – 613 с.

11. Черданцев, А. Ф. Теория государства и права : учебник / А. Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2003. – 422 с.

12. Ягофаров, Д. А. Правовое регулирование системы образования / Д. А. Ягофаров // Федеральный центр образовательного законодательства [Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа : <http://www.lexed.ru>. – Дата доступа : 25.10.2007.

Galimov K. G. Some Theoretical and Practical Aspects of Codification of Educational Law

The above article is dedicated to the study of certain aspects of Educational Law codification, which is a vital problem of Belorussian legal environment as well as legal science. This short research is an attempt to give a brief theoretical characteristic of codification which is the most effective way to systemize law. Besides that in the article some practical aspects of codification of the Belorussian Educational Law are being studied; reasons for codification and possible positive outcomes are being discussed.