

ти и происходящей отсюда значительности расстояний между поселениями» в обязанности участковых и добавочных мировых судей входило отправление функций участковых судебных следователей. В случае наличия в сибирских городах нескольких участковых мировых судей распределение между ними «судейских» и «следовательских» функций осуществлялось Общим собранием отделений окружного суда.

Подробно в ст. 4 «Временных правил...» 1896 г. регламентировалась система отпусков участковых и добавочных мировых судей. Предоставление отпуска участковым и добавочным мировым судьям сроком не более одного месяца решалось Общим собранием отделений окружного суда. Если в заявлении на предоставление отпуска указывался срок до двух месяцев, то данный вопрос передавался на рассмотрение Общего собрания департаментов судебной палаты. При указании более продолжительного срока заявление передавалось на усмотрение Министра юстиции.

На территории Туруханского края, Енисейской губернии, Верхоянского, Колымского,

Анадырского, Петропавловского (Камчатского), Гижигинского и Охотского округов, Якутской и Приморской областей функции мировых судей, правомочия нотариусов и судебных следователей в порядке ст. 5 «Временных правил...» 1896 г. возлагались на начальников местной полиции. В случае «невозможности принять на себя лично» исполнение обязанностей мирового судьи по причине наличия иного места жительства дела по территориальной подсудности рассматривались «чинами» местного полицейского аппарата. Срок полномочий «чинов полиции» ограничивался одним годом и сопровождался переизбранием, осуществляемым «по соглашению губернатора с прокурором окружного суда».

Завершая анализ правового регулирования мирового суда в Сибири во второй половине XIX в., следует отметить разработку государством политики, направленной на поэтапное введение на востоке страны общеимперских принципов организации мировой юстиции с учетом присущих региону особенностей социально-экономического и политико-правового развития.

**Д.А. ЯГОФАРОВ**

*кандидат юридических наук,*

*доцент Гуманитарного университета (г. Екатеринбург)*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОДИФИКАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В сфере образования в настоящее время сложился громадный нормативно-правовой массив практически на всех уровнях — федеральном, региональном, муниципальном. Критический объем этого массива фактически выходит из-под контроля законодательного нормотворчества федерального и регионального законодателя, не говоря уже о муниципальном уровне. Достаточно привести уже хорошо известные исследователям образовательного права цифры: почти 500 законодательных и подзаконных актов действуют в настоящее время только на федеральном уровне (к 1999 г. эта цифра составляла 462 акта<sup>1</sup>). Правовые нормы, регулирующие те или иные отдельные комплексы отношений, связанных или вытекающих из деятельности в сфере образования, содержатся более чем в 40 федеральных законах и свыше 20 указов Президента Российской Федерации. До сих пор

действуют некоторые нормативно-правовые акты советского периода, причем отдельные относятся даже к 30-м гг. прошлого столетия. В каждом субъекте РФ также действует немногим меньше образовательных нормативно-правовых актов различной юридической силы<sup>2</sup>. Эти данные отражают положение дел начала нынешнего столетия. Очевидно, что приведенные цифры в настоящее время изменились в еще большую сторону, хотя, к сожалению, системный анализ образовательного нормативно-правового массива пока еще не проведен.

Все это, безусловно, создает существенные трудности в правовой работе органов исполнительной власти и образовательных учреждений и инициирует условия для юридических коллизий и необоснованных решений, сказывающихся на судьбах конкретных людей. Тем самым резко возрастает актуальность

проведения систематизации действующего образовательного массива, и прежде всего кодификации законодательства об образовании на федеральном уровне.

Под *кодификацией* как способом систематизации понимается такое упорядочение юридических норм в процессе правотворческой деятельности, при котором они издаются на основе единого, юридически и логически цельного кодифицированного акта (основ, кодекса, устава, положения и др.). Современное понимание кодификации отлично от его понимания в римском праве, где это понятие охватывало собрание всех законов, окончательно регулирующих право или одну какую-нибудь его отрасль. Главная функция и важнейшая особенность кодификации в ее современном звучании — изменение содержания правового регулирования, придание ему комплексного системного характера. С этой точки зрения кодификация является высшей формой систематизации, которая обеспечивает коренную переработку действующего законодательства в той или иной сфере регулируемых им отношений и придает ему на этой основе новое качество. Кодификация выступает как средство совершенствования и упорядочения законодательства и проводится с той целью, чтобы объединить и систематизировать апробированные в течение достаточно длительного времени действующие установления; уточнить (переработать) их содержание и изложить с соблюдением требований законодательной стилистики и законодательной техники. Тем самым обеспечивается максимально возможная полнота регулируемых данным кодифицированным актом общественных отношений. Критика кодифицируемого законодательства, являющегося основой кодификации, позволяет устранить противоречия и несогласованность действующих норм права, придать им совершенную форму.

Принципиально выгодная особенность кодификации состоит в том, что она обеспечивает выполнение в правовой системе двух важнейших задач: упорядочение законодательства и качественное его совершенствование.

Кодификация в этом смысле является уже не только высшей формой систематизации, но и, подчеркнем особо, высшей формой правотворчества. Кодификация всегда преследует установление новых норм, отвечающих в наибольшей мере потребностям общественной практики, устраняющих пробелы и

дефекты в правовом регулировании и обладающих качеством оптимальных регуляторов в данных условиях. В результате кодификации, которая по своему характеру и значению может быть всеобщей отраслевой и специальной<sup>3</sup>, принимается сводный кодификационный акт — кодекс.

В российской правовой доктрине кодекс традиционно понимается как своего рода венец законотворчества, как высший результат и наиболее действенная форма (способ) упорядочения отраслевого законодательства.

Внимательный анализ представленных в научной литературе признаков кодекса как специфической разновидности законодательного акта дает достаточно оснований для утверждения, что существующее положение в образовательном законодательстве и в образовании в настоящее время в целом практически полностью подготовлено для создания кодекса в сфере образования. В период с 2000 по 2003 г. рядом ученых и специалистов в области образовательного права, среди которых заслуженную роль одного из инициаторов «образовательно-правового движения» играл профессор В.М. Сырых, были определены варианты эффективной систематизации, в том числе кодификационной работы, в области образовательного законодательства.

*Первый* вариант — принятие Кодекса РФ об образовании, который позволил бы аккумулировать и интегрировать все положительное в существующем законодательстве и стал бы единым авторитетным и эффективно действующим образовательным законом прямого действия на территории всего государства.

*Второй* вариант представляет собой последовательное увеличение массива законодательных актов посредством разработки и принятия федеральных законов в определенной последовательности, с учетом реальных требований современности, конечной целью чего также является создание кодекса об образовании на основе уже достаточно полно разработанной законодательной базы в области образования.

*Третий* вариант состоит в необходимости разработки федеральных законов по мере возникновения «острых» ситуаций в системе образования, разрешение которых можно осуществить только законом.

Положительные стороны первого варианта развития, т.е. движения по пути разработки и принятия Кодекса РФ об образовании, ка-

залось бы, очевидны. Вместе с тем есть ряд моментов, которые могут рассматриваться в качестве препятствий для быстрой разработки и принятия такого законодательного акта и которые являются аргументами для противников его создания.

Во-первых, до сих пор немало противников кодификации образовательного законодательства со стороны представителей различных отраслей правовой науки, главным образом цивилистической.

Во-вторых, создание в короткий промежуток времени универсальной и в то же время качественной комплексной и кодифицированной законодательной базы образования невозможно в условиях отсутствия достаточно развитой законодательной базы. Это дает основание для вывода о предпочтительности третьего варианта совершенствования системы образовательного законодательства.

В-третьих, есть определенные трудности, связанные с отсутствием специалистов именно в области образовательного нормотворчества, их целенаправленной подготовки, нет и системных исследований проблем нормотворчества в сфере образования.

Тем не менее проект такого Кодекса, точнее его Общей части, для сферы образования разработан в России в 2003 г. Настоящий проект явился результатом первого опыта по представлению нормативно-правового регулирования общих вопросов образования на уровне кодифицированного акта — Общей части Кодекса РФ об образовании. В проекте нашли свое воплощение многие концептуальные идеи, отражающие объективную необходимость совершенствования и в первую очередь оптимизации в самых разных измерениях как самого действующего образовательного нормативно-правового массива, так и деятельности различных субъектов нормотворческой деятельности в области образования. Суть всех правовых новелл проекта может быть сведена к следующему:

– разработана оригинальная структура Общей части Кодекса, в основе которой лежит выявление и выделение собственных институтов законодательства об образовании и их органичное дополнение комплексными институтами, образуемыми на стыке законодательства об образовании с такими ведущими отраслями права, как гражданское, трудовое, административное и социальное;

– осуществлено более детальное и системное регулирование образовательных отношений как самостоятельного вида общественных отношений. В проекте особое внимание уделено определению правового статуса участников образовательных отношений, систематизации юридических фактов, влияющих на процессы возникновения, изменения или прекращения образовательных отношений;

– уточнена специфика предмета и метода правового регулирования законодательства об образовании, а также конкретизирована связь данной отрасли законодательства с другими отраслями законодательства Российской Федерации;

– приведены в соответствие со ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере образования. Действующее законодательство об образовании в этой части противоречит действующей Конституции РФ;

– осуществлена систематизация основных прав и обязанностей педагогических работников образовательных учреждений всех типов с закреплением их на законодательном уровне;

– закреплены на законодательном уровне системы государственно-общественных и общественных объединений (организаций), определены их функции в управлении сферой образования и порядок нормативно-правового регулирования деятельности этих объединений (организаций);

– нормативно закреплены основы международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в сфере образования;

– уточнены и конкретизированы нормативно-правовые предписания административного права по вопросам управления сферой образования на уровне Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

– уточнены и конкретизированы положения закона РФ «Об образовании» по вопросам социальной защиты обучающихся (воспитанников). Значительная часть норм, содержащихся в нормативно-правовых актах правительства Российской Федерации, поднята в проекте на уровень законодательного регулирования;

– закреплены особенности правового регулирования трудовых отношений педагогических работников, имущественных отношений в образовательной сфере, а также финансирования образовательной сферы и

осуществления налоговой политики государства в области образования. Особое внимание в проекте уделено закреплению финансово-экономической самостоятельности образовательных учреждений;

– осуществлено восполнение пробелов законодательного регулирования оснований привлечения обучающихся к дисциплинарной и материальной ответственности, конкретизированы нормы трудового права относительно оснований привлечения к дисциплинарной ответственности педагогических работников;

– проведена детализация порядка привлечения к дисциплинарной ответственности обучающихся, а также приведены в соответствие с нормами международного права нормы по вопросам привлечения к дисциплинарной ответственности педагогических работников;

– осуществлено конституирование комиссии по охране прав обучающихся, призванной создать дополнительные правовые гарантии реализации конституционного права граждан на образование, обеспечить выработку совместных решений органов управления образовательным учреждением с обучающимися по наиболее острым вопросам образовательного процесса.

Благодаря отмеченным и иным новеллам, содержащимся в проекте Кодекса РФ об образовании, представилось возможным:

– устранить значительную часть декларативных и недостаточно эффективных норм права, не способных обеспечивать реализацию конституционных прав граждан России на образование, а также успешное проведение политики государства в сфере образования;

– более полно отразить в законодательстве Российской Федерации принципы и общепризнанные нормы международного права и международные договоры Российской Федерации;

– сократить число пробелов и случаев неоправданного дублирования законодательством об образовании нормативных предписаний других отраслей права и законодательства;

– устранить значительную часть противоречий как между нормативно-правовыми актами системы законодательства об образовании, так и между ними и нормативно-правовыми актами других отраслей российского права и законодательства;

– поднять на уровень законодательного регулирования значительную часть отношений в сфере образования, первичное исходное

регулирование которых пока традиционно осуществляется в форме подзаконных нормативно-правовых актов, принимаемых правительством Российской Федерации либо органами управления и образования<sup>4</sup>.

В 2004–2005 гг. произошли значительные политико-правовые перемены в обществе в целом и в сфере образования в частности. Не вдаваясь в анализ этих преобразований, подчеркнем лишь то важное обстоятельство, что вплоть до последнего времени руководство Министерства образования и науки РФ и федеральный законодатель были не готовы ни к должному восприятию идей кодифицирования образовательного законодательства, ни к практическим предложениям в виде проекта Кодекса РФ об образовании. Вместе с тем уместно подчеркнуть, что ряд научно-образовательных организаций и сообществ, прежде всего столь авторитетное собрание, как Российский союз ректоров, весьма позитивно оценивают перспективы создания кодифицированного акта об образовании. Так, в постановлении VIII съезда Российского союза ректоров, прошедшего 8–9 июня 2006 г., отмечено, что «перспективы законодательного регулирования системы образования Российский союз ректоров видит в подготовке и принятии Образовательного кодекса Российской Федерации, отражающего современные подходы государства к развитию системы образования в направлении повышения ее качественного уровня, инновационной направленности и конкурентоспособности... Российский союз ректоров полагает, что принятие Образовательного кодекса станет основой укрепления единства образовательной системы в масштабах страны, и готов начать его подготовку совместно с федеральными и региональными органами государственной власти, к компетенции которых отнесены данные вопросы, а также с представителями научно-образовательного и бизнес-сообщества»<sup>5</sup>. Добавим к этому только то, что, по нашему убеждению, такой кодекс должен быть одним и единым для всей страны, для всех субъектов Российской Федерации.

Как можно видеть, высшие пласты российского научно-педагогического сообщества осознали объективную необходимость кодификации образовательного законодательства. Дело остается за конкретными практическими шагами со стороны Министерства образования и науки России и фе-

дерального законодателя, которые должны активно и конструктивно использовать уже накопившийся отечественный и зарубежный опыт разработки кодифицированных образовательно-правовых нормативных актов.

#### Примечания

<sup>1</sup> Систематизация имеющегося законодательства и нормативно-правовой базы, относящейся к сфере государственно-общественного управления профессиональным образованием: Проект «Развитие моделей общественного управления образованием в регионах Приволжского федерального округа» (2003–2004 гг). Об этом см. также: Барабанова С.В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы. Казань, 2004. С. 142–143.

<sup>2</sup> Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере образования с целью выявления пробелов, противоречий и иных недостатков действующих законов, негативно влияющих на единство правового пространства в сфере образования. Разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства об образовании для обеспечения единого правового пространства в сфере образования субъектами Российской Федерации, включая подготовку и проведение научно-практических семинаров и конференций: отчет по проекту Минобрнауки РФ. М., 2002. С. 92.

<sup>3</sup> Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И. Элементарные начала общей теории права. С. 298–299.

<sup>4</sup> Сырых В.М., Кудрявцев Ю.А., Насонкин В.В. Предисловие к Кодексу Российской Федерации об образовании: Общая часть (проект). С. 21–24.

<sup>5</sup> [www.rsr-online.ru](http://www.rsr-online.ru).