

УДК 34:37(477)

В. В. Астахов

К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

Ключевые слова: образовательное законодательство, образовательное нормотворчество, кодификация образовательного законодательства.

Сегодня сфера образования, как и общество в целом, переживают кризис. Необходимость смены стратегий развития и реформирования очевидны. В то же время процессы, связанные с ее бесконечным реформированием, подвергаются критике как со стороны профессионального образовательного сообщества, так и потребителями образовательных услуг. На эту тему много сказано и написано, но, к сожалению, до кардинального улучшения ситуации еще очень далеко.

Одним из наиболее ярких примеров реформаторских решений последнего времени стало внедрение системы внешнего независимого тестирования при поступлении в вузы, в лоббировании которой кроме Министерства образования и науки Украины участвовали даже американские и международные организации (включая Мировой Банк, USAID, Институт открытого общества и пр.). В результате, вместо подтверждения выданных обществу гарантий об использовании лучшего международного опыта, вопрос об институциональном оформлении обязательного тестирования перестал быть вопросом только внутренней политики Украины. И, конечно, для объективной оценки результатов внедрения тестирования необходимо учитывать цели и задачи, поставленные указанными выше международными организациями, но это уже тема другого исследования. Главное, что после двух лет использования новых технологий поступления в вузы нет никаких объективных оснований считать, что с их помощью была достигнута максимальная прозрачность, объективность и надежность.

Подобные глобальные или чаще менее масштабные нововведения перманентно сотрясают систему, которая законодательно определена в качестве самой приоритетной отрасли развития общества. Подавляющее же большинство предложений по реформированию системы образования носят косметический характер. При этом необходимо отметить, что любое нововведение оформляется внесением изменений или дополнений в действующее законодательство об образовании, которое к концу первого десятилетия XXI века сложилось в поистине громадный массив нормативно-правовых актов на всех уровнях образовательной вертикали¹.

Критический объем этого массива практически выходит из-под контроля как субъектов законодательного нормотворчества, так и всех участников образовательного процесса в целом. Причем правовые нормы, регулирующие те или иные отдельные комплексы отношений, связанных или вытекающих из деятельности в сфере образования, содержатся помимо профильных нормативных актов в законах и других подзаконных источниках, регулирующих административные, бюджетные, налоговые, трудовые и другие отношения.

Кроме того, до сих пор действует немало «старых» по содержанию, хотя и принятых в период независимости, нормативных актов, содержащих нормы, не соответствующие реальному положению, которое сложилось к настоящему времени. Так, например, до сих пор действует правило об отчислении студентов из вуза, получивших в сессию более двух

¹ Чтобы представить объем нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в образовательном пространстве Украины, достаточно взглянуть на предложения, представленные научно-производственным предприятием «Форум» (amaslova@ifl.com.ua), которое на основании Письма министерства юстиции (от 12.12.2008 № 34-26/194 «О систематизации законодательства») проделало огромную работу по систематизации образовательного законодательства, результатом которого стали пять полновесных дисков CD.

неудовлетворительных оценок [1]. Не вызывает никаких сомнений правильность данной нормы для студентов, обучающихся за счет бюджетных средств: не хочешь (можешь) учиться — уступи свое место более достойному. Однако очевидно, что в условиях, когда подавляющее большинство студентов страны обучается за свой собственный счет, причем не только в частных вузах, это правило устарело.

Кроме того, в литературе неоднократно обращалось внимание на то, что одной из существенных проблем действующего образовательного законодательства является отсутствие его корреляции с гражданским законодательством [2]. Нельзя также не упомянуть и о том, что подавляющее большинство норм образовательного законодательства закрепляют преференции для государственных вузов, создавая неравные конкурентные условия на рынке образовательных услуг для своих коллег — вузов, основанных на частной форме собственности [3].

Все это в совокупности создает определенные трудности в правовой работе органов исполнительной власти и образовательных учреждений и инициирует условия для юридических коллизий и необоснованных решений, сказывающихся на судьбах конкретных людей. Отсюда резко возрастает актуальность проведения систематизации действующего массива нормативных актов, и, прежде всего, кодификации законодательства об образовании.

При этом следует согласиться с А. Н. Козыриным, который справедливо указывает, что в работе по упорядочению и совершенствованию законодательства об образовании необходимо использовать не только кодификацию, но и другие виды систематизации — учет, инкорпорацию и консолидацию [4].

Так, Министерство образования и науки Украины, как главный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, должен вести учет нормативных правовых актов, регулирующих отношения

в данной сфере. Значение данной функции министерства возрастает в условиях проведения образовательной реформы, поскольку именно на него должна быть возложена задача по поддержанию в надлежащем состоянии всего нормативно-правового массива в этой сфере государственного управления.

Учетом нормативных правовых актов в сфере образования могут заниматься и другие государственные учреждения, участвуя тем самым в работе по систематизации законодательства об образовании. Такие работы проводятся, например, научно-производственным предприятием «Форум» совместно с МОНУ и Министерством юстиции Украины.

Задача учета нормативных правовых актов в сфере образования состоит не только в сборе и «инвентаризации» самих нормативно-правовых актов, но и в постоянной поддержке их в состоянии так называемого «действующего нормативно-правового акта», который бы учитывал все вносимые в него изменения и дополнения. Эту функцию сегодня выполняют информационно-правовые и справочно-правовые системы «Лига-Закон», «Форум» и другие, позволяющие оперативно получить подборку не только действующих актов по образованию, но и отмененных, а также актов в уже не действующих редакциях.

Еще одной формой систематизации законодательства об образовании может стать консолидация – объединение совокупности мелких актов, изданных по одному или нескольким вопросам в один укрупненный акт. До настоящего времени эта форма систематизации в отношении актов образовательного законодательства Украины практически не применялась. Хотя нормативные акты, частично использующие элементы консолидации, то есть систематизирующие акты законодательства по каким-то конкретным вопросам все же используются, например, Условия приема в вузы в 2010 году [5]. Неостребованность на практике консолидации актов законодательства идет вразрез с потребностью приведения в единое целое многочисленных правовых норм об образовании, разбросанных по

ряду нормативных правовых актов. Прежде всего, это касается актов, предоставляющих различного рода льготы участникам образовательных правоотношений.

Систематизация образовательного законодательства может проводиться также в форме инкорпорации. Последняя предполагает лишь внешнюю обработку нормативных правовых актов без какого-либо изменения их содержания. Систематизированные таким образом нормативно-правовые акты объединяются в различного рода сборники. В этих сборниках они 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.).

В случае официальной инкорпорации инкорпорированные акты объединяются в сборники, впоследствии утверждаемые органами, издавшими акты. Эта форма систематизации не получила должного распространения в нашей стране. В случае неофициальной инкорпорации соответствующие сборники создаются и издаются заинтересованными лицами по своей инициативе и без санкции компетентных государственных органов. Причем неофициальная инкорпорация получила большее развитие, нежели официальная.

Однако наиболее сложной формой систематизации законодательства является кодификация, при которой происходит внутренняя переработка нормативного материала и создается новый нормативно-правовой акт.

Если обратиться к толкованию терминов «кодификация», «кодекс», легко убедиться в целесообразности и своевременности работы по совершенствованию образовательного законодательства: объем материала, нуждающегося в кодификации, и уровень решаемых проблем требуют разработки акта, который по объему и масштабам может быть именно кодексом.

Как известно, 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.). 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 придающая ему на этой основе новое качество. 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 установки, б) уточнить (переработать) их содержание и в) 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: 1) упорядочивает законодательство и 2) качественно совершенствует его.

Кодификация в этом смысле является уже не только высшей формой систематизации, но и высшей формой правотвор-

чества. 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 принимается сводный кодификационный акт [6].

В последние годы в Украине развернулась дискуссия о выборе формы систематизации законодательства об образовании. Проблемы, вызванные несистематизированным характером этой отрасли законодательства, давно уже стали очевидны для многих. К слову сказать, работа по подготовке Кодекса Российской Федерации об образовании ведется с 2003 года, а разработка его Концепции – с конца 90-х годов прошлого столетия. **Кодекс об образовании** в Беларуси рассмотрен Палатой представителей Национального собрания в первом чтении 5 ноября 2009 года [7]. В Молдове новый Кодекс об образовании планируется принять к концу 2009 года [8]. Поэтому неслучайно в отечественной правовой науке не только стали звучать призывы к проведению этой масштабной и такой необходимой работы, но и начали предприниматься конкретные шаги в ее направлении [9].

В то же время, несмотря на то, что положительный момент в движении по пути разработки и принятия Кодекса Украины об образовании, казалось бы, очевиден, существует целый ряд моментов, которые могут рассматриваться в качестве препятствий для быстрой разработки и принятия указанного законодательного акта.

Если отбросить политические баталии, перманентно сотрясающие украинское общество, то к основным препятствиям принятия Кодекса Украины об образовании можно отнести следующие. Во-первых, есть определенные трудности, связанные с недостаточным количеством специалистов в области именно образовательного нормотворчества и их целенаправленной подготовки. Во-вторых, отсутствуют системные исследования проблем нормотворчества в сфере образования.

В-третьих, имеется немало противников кодификации образовательного законодательства со стороны представителей различных отраслей правовой науки и, прежде всего, гражданского права. Все это дает основания полагать, что в этих условиях чрезвычайно трудно в короткий промежуток времени создать универсальный и в то же время качественный комплексный кодифицированный законодательный акт.

Тем не менее проводимая в Украине реформа системы образования, курс на вхождение нашей страны в единое европейское пространство высшего образования, а также существенные изменения, вносимые в иные, «смежные» отрасли законодательства, предопределяют активное развитие образовательного права. Поэтому накопившиеся за последнее десятилетие многочисленные организационно-правовые проблемы в сфере образования настоятельно требуют самого скорейшего разрешения. При этом одним из главных средств концептуального обновления системы образовательного законодательства Украины является его скорейшая кодификация.

Список литературы

1. Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах [Електронний ресурс] : затв. наказом М-ва освіти і науки України № 161 від 2 черв. 1993 р. // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Ч. 2, п. 3.12.2.3. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0173-93>.

2. В качестве примера см.: К вопросу об уставном фонде вуза / В. В. Астахов // Вчені зап. Харк. гуманіт. ун-ту «Нар. укр. акад.». — 2004. — Т. 10. — С. 109–120; Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования / Кванина В. В. — М. : Готика, 2005. — 368 с.

3. Подробнее см.: Конкуренция вузов в неконкурентной правовой среде / В. В. Астахов // Вчені зап. Харк. гуманіт. ун-ту «Нар. укр. акад.». — 2005. — Т. 11. — С. 54–76; Конкуренция в сфере предоставления образовательных услуг в условиях глобализации образовательного пространства: проблемы совершенствования законодательства / В. В. Астахов // Вчені зап. Харк. гуманіт. ун-ту «Нар. укр. акад.». — 2008. — Т. 14. — С. 29–44.

4. Козырин А. Н. Современные контуры образовательного права [Электронный ресурс] / А. Н. Козырин // Закон. — 2007. — №4. — С. 17–28. — Режим доступа : www.kozyrin.ru/userfiles/documents/march.doc.

5. Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України [Електронний ресурс] : Наказ М-ва освіти і науки України № 873 від 18.09.2009 р. // Верхов. Рада України : офіц. сайт. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0930-09>»%20target=_blank».

6. Ягофаров Д. А. Теоретические и практические аспекты кодификации образовательного законодательства [Электронный ресурс] // Образовательное нормотворчество и проблемы кодификации российского законодательства об образовании : моногр. / Д. А. Ягофаров, Н. Н. Хридина, Е. А. Васильченко ; Федерал. центр образоват. законодательства. — Екатеринбург, 2006. — Разд. 3.2. — Режим доступа : <http://www.lexed.ru/pravo/theory/normotvorchestvo/?32.html>.

7. Белорусские депутаты приняли в первом чтении проект Кодекса об образовании [Электронный ресурс] // News21.by. — 2009. — 5 нояб. — Режим доступа : <http://news.21.by/society/2009/11/05/397361.html>.

8. В 2009 году в Молдове примут новый Кодекс об образовании [Электронный ресурс] // Новости содружества : информ. канал / Межгос. телерадиокомпания «Мир». — 2008. — 22 сент. — Режим доступа : <http://mirtv.ru/content/view/42133/12/>.

9. См.: Материалы проведения круглого стола по проблемам законодательного обеспечения образовательной деятельности, 10 окт. 2009 г. / Харьк. нац. ун-т им. В. Н. Каразина. — Х., 2009.

Резюме

У роботі розглянуто проблеми освітнього законодавства, які пов'язані з наявністю величезного масиву нормативно-правових актів, відсутність систематизації якого гальмує реформування системи освіти України. Даються рекомендації щодо систематизації освітнього законодавства з метою створення оптимальної нормативно-правової бази, яка регулює діяльність освітніх структур та загалом освітньої сфери.

Summary

The article deals with the problems of educational legislation. A great number of normative and legal acts, not organized into a clear system, hamper the reformation of Ukraine educational system. The author suggests recommendations as to creating a normative and legal basis regulating the functioning of the education area.