

НОВОЕ “УКАЗНОЕ” НОРМОТВОРЧЕСТВО: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕЗУЛЬТАТОВ; ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

© 2010 г. Ю.Г. Арзамасов¹, Е.А. Певцова²

Важным инструментом в реализации властных полномочий, первичной формой осуществления функций государства является такой тип юридической деятельности, как нормотворчество³. С помощью принятия нормативных правовых актов, закрепляющих определенные правила и стандарты поведения, власть оживляет свои замыслы – экономические, социальные и иные идеи. Таким способом она, с одной стороны, *объективирует определенные ею цели и задачи*, а с другой – *так она “разговаривает” с населением, которое делегировало ей свои конституционные полномочия*, утверждая запреты, устанавливая юридические обязанности, дозволения, а в результате правовой регламентации различные правовые режимы.

В современных условиях правовое регулирование осуществляется двумя большими блоками нормативных документов – это нормативные правовые акты и нормативные договоры (международные, межправительственные, межведомственные). Традиционно в общей теории права нормативные правовые акты подразделяются на законы и разнообразные по органу принятия, а значит, и по юридической силе, и по отраслевой типизации подзаконные нормативные акты. Несмотря на современную активность федерального законодателя, которую подтверждает тот факт, что Государственная Дума РФ 4-го созыва приняла 1062 федеральных закона⁴, а Государ-

ственная Дума РФ 5-го созыва в 2008 г. только за осеннюю сессию приняла 165 законов, при этом три из них – это федеральные конституционные законы⁵, основная масса этих законов, конечно, нуждается в конкретизации и организационном обеспечении содержащихся в них норм права⁶. Данный факт как раз и объясняет неимоверное количество подзаконных нормативных правовых актов, хотя на практике иной раз бывает, что отдельные федеральные министерства и другие властные органы превышают нормативно установленные пределы своих полномочий, принимая “первичные нормы”. Так, например, попытки их подсчета Министерством юстиции РФ потерпели “фиаско”, поскольку на сегодняшний день существует огромный, а значит, нуждающийся в систематизации, в большей степени консолидации и кодификации блок нормативных правовых актов, сильно отличающихся друг от друга как по формам, юридической силе, так и по органам их принятия. Причем последний фактор в значительной мере определяет два первых: вид нормативного правового акта (постановление Правительства Российской Федерации, инструкция федерального министерства, устав муниципального образования и т.п.) и его юридическую силу, т.е. как он соотносится по своей значимости с другими нормативными правовыми актами, какое место занимает в их иерархическом ряду, какие акты его конкретизируют и детализируют.

Принимает нормативные правовые акты в форме указов и такой единоличный орган государственной власти, как Президент Российской Федерации. Более того, иной раз он принимает нормативные правовые акты, содержащие “первичные нормы”, т.е. нормы права, не конкре-

¹ Профессор Государственного университета – Высшая школа экономики, доктор юридических наук.

² Профессор Федеральной академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования Министерства образования и науки РФ, доктор педагогических наук, доктор юридических наук.

³ О типах юридической деятельности см.: Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 75; Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 7; *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 81–102; *Арзамасов Ю.Г.* Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Гос. и право. 2006. № 9. С. 11–17; *Его же.* Природа юридической деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 3. С. 33–52.

⁴ См.: Выступление Б.В. Грызлова в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации по итогам 4-го созыва // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. № 6. С. 1–3.

⁵ Приведены данные Аналитического управления Аппарата Государственной Думы РФ // www.dum.gov.ru/

⁶ О конкретизации законодательства см.: Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики. Материалы Международного симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 г.) / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2008.

тизирующие положения норм законов, а устанавливающие основные, “базовые” правила поведения субъектов в обществе. Принимает Президент РФ и другие виды нормативных правовых актов (положения, регламенты и т.д.), однако по сложившейся нормотворческой традиции все виды нормативных правовых актов Президента утверждаются его указами.

Поднимая данную проблему, отметим, что нормативные указы Президента не раз являлись предметом исследования ученых-юристов: С.А. Авакьяна, И.Л. Волошенко, С.А. Иванова, Е.В. Колесниковой, О.Н. Кичалюк, Е.А. Лукьяновой, В.О. Лучина, М.Н. Марченко, Л.А. Окунькова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова и др.⁷ Что же касается вопросов подготовки и принятия нормативных указов Президента РФ, то данному виду нормотворчества, который выступает практически определенным типом юридической деятельности, посвящено небольшое количество научных работ. Детально эти проблемы освещались в трудах Ю.Г. Арзамасова, Г.В. Дегтева, О.Н. Кичалюк, Е.А. Лукьяновой, Л.А. Окунькова⁸.

⁷ См.: Авакьян С.А. Закон и указ: что главнее // Независимая газета. 1994. 20 янв.; Дмитриев Ю., Журавлев А. Указы президента в системе законодательства // Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 1; Иванов С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Кичалюк О.Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999; Колесников Е.В. Указ Президента как источник конституционного права России // Конституционное развитие России. Межвузовский научный сборник. Вып. 2. Саратов, 1996; Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал рос. права. 2001. № 10; Лучин В.О. Указ – источник права // Юридический мир. 1998. № 1; Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000; Марченко М.Н. Источники права. Учебное пособие. М., 2005. С. 206–222; Его же. Источники права: понятие, содержание, система и соотношение с формой права // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 “Право”. 2002. № 5. С. 3–16; Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал рос. права. 1997. № 2; Студеникина М.С. Юридическая природа актов Президента по Конституции Российской Федерации 1978 года // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды. Вып. 53. М., 1993; Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994.

⁸ См.: Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005; Кичалюк О.Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999; Кубатаев М.Г. Правотворческая деятельность Президента Российской Федерации // Юрист. 2000. № 5; Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал рос. права. 2001. № 10; Прокофьев Г., Скуратов Д. Проблемы классификации форм участия Президента РФ в правотвор-

Между тем в юридической литературе последних лет проблема подзаконного нормотворчества не имеет монистического, т.е. однозначного, решения. Так, определенный круг ученых считает, что идея “верховенства закона” безупречна в той части, которая предполагает полную ликвидацию всей подсистемы нормативных актов, которые носят подзаконный характер. Данная точка зрения, безусловно, оспорима, ибо в современных условиях, когда объективно складываются ситуации необходимости оперативного решения возникающих проблем в обществе, без подзаконных нормативных правовых актов просто не обойтись. При этом особую роль в правовом регулировании разнообразных отношений в социуме играют нормативные указы Президента РФ, которые обладают высшей юридической силой по сравнению с другими подзаконными нормативными правовыми актами.

Так, например, в указах Президента РФ закрепляются нормы права, которые фактически обеспечивают реализацию Закона РФ “Об образовании”. Примером тому служат Указ Президента РФ “О мерах государственной поддержки талантливой молодежи” от 6 апреля 2005 г. (с изм. от 29 февраля 2008 г.); Указ Президента РФ “О денежном поощрении лучших учителей” от 6 апреля 2005 г.; Указ Президента РФ “О федеральных университетах” от 7 мая 2008 г.⁹ и др. Они фактически определяют основу для последующего развития системы образования, обеспечивая конкретную реализацию приоритетных принципов федерального закона.

В научных работах последних лет говорится о том, что указы Президента РФ в сфере образования существуют как бы параллельно с законом. Они по сути создают свою систему подзаконных актов. На этом основании сделан вывод о ведущей роли указов Президента РФ в регулировании образовательных отношений. Им фактически определена роль федеральных законов в силу важности и специфики содержащихся норм, обеспечивающих четкое правовое регулирование

ческом процессе // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 3; Окуньков Л.А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12; Нормография: теория и методология нормотворчества. Учебно-методическое пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 287–316; Арзамасов Ю.Г., Пожарский Д.В. Правовая природа и технологии подготовки нормативных указов Президента РФ // Гражданин и право. 2007. № 9. С. 12–22; № 10. С. 3–14.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 15. Ст. 1583, 1582; 2008. № 19. Ст. 2118.

насущных общественных проблем в сфере образования.

Указы Президента РФ в научной литературе подвергают различной классификации. Так, например, в зависимости от сделанных правовыми аналитиками прогнозов, или, как сейчас говорят, правового мониторинга, их можно подразделить как на *предвиденные*, так и на *непредвиденные*. Первые принимаются, как правило, в целях осуществления реализации законодательных норм в той или иной области. В отличие от первого случая, на предвиденные нормативные акты указывают ссылочные и бланкетные нормы федеральных законов. Что касается ссылочных диспозиций, то здесь речь идет о так называемом прямом указании закона.

Однако, несмотря на то что проблемы “указного” нормотворчества неоднократно являлись предметом исследования ученых различных специальностей (политологов, историков, юристов и др.), российскую общественность волнует вопрос: каковы тенденции развития данного вида нормотворческой деятельности?

Проведенный анализ российской нормативной базы, сложившихся в условиях кризиса современных политических, экономических и иных отношений позволяет сделать вывод о важной роли указного нормотворчества как особой разновидности нормотворческой деятельности. Указное нормотворчество имеет большое значение в силу ряда обстоятельств.

Во-первых, реализация приоритетных национальных проектов в области образования, здравоохранения, аграрно-промышленного комплекса и других сфер без нормативных указов Президента РФ практически невозможна. Успешной деятельности в этой сфере способствовал принятый 21 октября 2005 г. Указ Президента РФ “О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов”¹⁰.

Во-вторых, особое значение нормативных правовых актов Президента РФ в правовом регулировании определяется прежде всего тем, что глава государства участвует как в формировании, так и в осуществлении государственной политики. Данное положение закреплено в ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, где говорится, что “Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства”.

При этом цели и задачи государственной власти не могут осуществляться только с помощью федеральных программ, проводимой политической деятельности и освещения ее результатов в СМИ. Сегодня важную роль в претворении в жизнь не только приоритетных национальных проектов, но и других государственных функций и задач играют такие результаты нормотворчества как указы Президента РФ. Из этого следует, что Президент РФ осуществляет два основных вида правовой политики – нормотворческую, когда происходят конкретизация и детализация актов, принятых федеральными законодателями, и правоприменительную.

В-третьих, по своему статусу Президент РФ, в отличие от глав государств в президентских республиках, которые являются единоличными органами исполнительной ветви власти, “де-юре” не относится к исполнительным органам государственной власти. Однако Президенту в Конституции РФ посвящена отдельная четвертая глава, что позволяет говорить о самостоятельной президентской власти наряду с известной “триадой”, т.е. законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Тем не менее большинство его функций связано непосредственно с реализацией положений норм федеральных конституционных законов и федеральных законов, а значит, и с полномочиями исполнительной власти. Например, Президент РФ наделен конституционными полномочиями назначения федеральных министров и отстранения их от должности, т.е. он участвует в процедуре формирования исполнительной ветви власти. Причем осуществляет он свои полномочия посредством принятия указов.

В-четвертых, Президент РФ утверждает положения о федеральных органах исполнительной власти, которые находятся в его подчинении. Такие властные полномочия Президента РФ вытекают из анализа норм Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г. Согласно ст. 32 данного Закона Президенту РФ дано право утверждать своими указами положения о федеральных органах исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел¹¹.

В-пятых, Президент РФ уполномочен отменять, если сочтет нужным, нормативные акты Правительства РФ и федеральных министерств и отдельных федеральных служб. При этом такая отмена осуществляется также его указами.

¹⁰ См.: Росс. газ. 2005. 25 окт.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Сказанное позволяет относить Президента РФ к особой отдельной ветви государственной власти, стоящей над исполнительной ветвью власти. Как отмечает Г.В. Дегтев в монографии “Становление и развитие института президентства в России”, “во взаимоотношениях Президента РФ с Правительством РФ императивность действий главы государства в проведении внутренней и внешней политики проявляется наиболее полно”¹².

Однако всегда ли нормативные указы Президента РФ только конкретизируют нормы законов? Всегда ли они обладают в полном смысле меньшей юридической силой по отношению к федеральным законам?

Как показывает практика, нормативные указы Президента РФ могут закреплять и “первичные” нормы права. В этой связи проф. В.Е. Чиркин справедливо подчеркивает, что Президент РФ издает нормативные и ненормативные правовые акты (указы, декреты, декрет-законы), в том числе имеющие фактически силу закона. “Последние издаются либо в чрезвычайных обстоятельствах в качестве временных мер, либо на основе принадлежащей президенту регламентарной власти, либо на основе делегирования парламентом соответствующих полномочий разового характера. В демократических государствах издание таких актов всегда сопряжено с контролем парламента (иногда конституции в этом случае предусматривают обязательный созыв сессий парламента)”¹³.

Видимо, оправданным становится в этой связи еще большее применение в юридической науке термина “указное право”, введенного в научный оборот В.О. Лучиным¹⁴. Несмотря на то что в свое время он (термин) имел отрицательное значение, в современных реалиях глобализации, которая затрагивает и правовое регулирование (нормы права, выбор источников (форм) права, методики их подготовки), он наполняется новым, в большей степени положительным содержанием.

Упомянутая проблема неоднократно дискутировалась, но до сих пор еще у ученых не было выработано общей позиции по данной проблематике. Наиболее актуальной эта проблема стала не на общетеоретическом, но на эмпирическом уровне для практикующих юристов, разрабатывающих нормы права.

Здесь свое веское и, самое главное, своевремен-

ное слово сказал Конституционный Суд РФ. Так, по рассматриваемому вопросу Конституционный Суд РФ в постановлении “По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным указом” от 30 апреля 1996 г. предпринял такую попытку, указав, что не противоречит Конституции РФ издание Президентом РФ “указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается до принятия соответствующих законодательных актов”¹⁵.

Данный юридический факт, на наш взгляд, говорит о том, что в нашем государстве, которое так же, как и многие европейские государства, взяло курс на развитие демократического, правового государства “с республиканской формой правления”, основные функции нормоконтроля осуществляют суды, в том числе и Конституционный Суд РФ.

Тем не менее если мы обратимся к общетеоретическим положениям, то из их анализа следует, что восполнять пробелы в праве уполномочен только сам законодатель, т.е. тот субъект, который принял этот нормативный акт¹⁶. Здесь следует подчеркнуть, что данное положение следует применять только в странах, входящих в романо-германскую правовую семью, поскольку в англосаксонской правовой семье с помощью судебных прецедентов происходит определенное восполнение пробелов в праве.

По нашему мнению, которое основывается не только на концептуальных общетеоретических положениях, но и на нормотворческой и нормоконтрольной практике, осуществлять “опережающее” нормотворчество Президенту следует лишь в тех случаях, когда необходимо срочно принять нормативный документ, регламентирующий определенные отношения в социуме, а законодатель, по каким-либо причинам (организационным, политическим и иным) запаздывает

¹² Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России. М., 2005. С. 84.

¹³ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2001. С. 217–218.

¹⁴ См.: Лучин В.О. Указное право в России. М., 1996.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

¹⁶ См.: Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 136.

с подготовкой и принятием этого акта. Причем осуществлять такие нормотворческие функции Президент должен только тогда, когда указанные полномочия ему официально делегированы федеральным парламентом и такая делегация осуществлена в форме федерального закона.

Сказанное позволяет сделать вывод о многообразии функций нормативных правовых актов, поскольку указами Президента РФ могут осуществляться функции отмены других нормативных актов, а также функции внесения различных изменений и дополнений в ранее принятые нормативные указы Президента. При этом функции внесения различных дополнений в нормативные акты выступают определенными способами выстраивающейся структурной связи между нормативными правовыми актами. Что же касается дополнений, то они могут быть выражены в виде как определенных конкретизаций, так и детализаций, которые выступают в роли предметных и системообразующих связей между различными по своей юридической силе нормами права.

Согласно нормам Регламента Государственной Думы РФ инициировать какой-либо законопроект возможно, внося в Государственную Думу РФ целый “пакет” документов. В данный комплект помимо проекта федерального закона входят: перечень нормативных правовых актов, которые должны быть отменены и в которые вносятся изменения в связи с принятием закона; финансово-экономическое обоснование. Помимо этого в данный перечень недавно включили нормативные правовые акты, которые необходимо принять для реализации норм иницируемого закона.

Однако как показал мониторинг нормативных актов, указы Президента РФ не всегда бывают чисто нормативными, большинство таких актов носит “смешанный” характер. “Смешанные” указы отличаются от нормативных тем, что содержат кроме правил поведения общего характера одно или несколько индивидуальных предписаний. Например, такие предписания могут быть адресованы федеральному министру, директору федеральной службы и т.п.

По нашему мнению, в принятии “смешанных” указов Президента РФ есть как минусы, которые проявляются в определенном размывании нормативного материала, так и явные плюсы. К последним, считаем, относятся следующие. Например, закрепление в одном указе Президента РФ норм права вместе с индивидуальными предписаниями значительно снижает количество документооборота в Администрации Президента РФ.

К ненормативным указам, как известно в теории права, относятся указы: о награждениях граждан орденами и медалями, о присвоениях почетных званий, о приеме в гражданство и т.п.

Принимая во внимание положительные и отрицательные характеристики “указного” нормотворчества, можно выделить следующие признаки указов президента:

1) нормативные указы президента государства являются разновидностью большого многообразия **правовых актов**;

2) такие нормативные акты носят **“смешанный” характер**;

3) они отличаются **официальным характером**. Указы президента государства – это юридические документы, которые исходят от лица, занимающего высшую государственную должность. Они, как и другие официальные документы, направлены на осуществление определенного вида общественных отношений и имеют свои реквизиты (дату принятия, номер, подпись и т.п.);

4) вполне возможно указы президента государства рассматривать **в качестве элементов законодательства**, если понимать данный термин не в “узком” смысле, а в “широком”, т.е. как совокупность нормативных актов, подтверждением чему является инкорпоративный сборник “Собрание законодательства Российской Федерации”;

5) на практике очевиден и **формальный характер указанных актов**. Он выражается в том, что указ президента – это определенная форма нормативного акта, где содержатся нормы права, принятые главой государства;

6) рассуждая о признаках указов президента, еще раз следует сказать об их **подзаконном характере**. Из этого следует, что указы должны развивать нормы Конституции РФ, нормы федеральных конституционных законов и федеральных конституционных законов и не противоречить им;

7) как и другие нормативные акты, **они направлены на регулирование общественных отношений**, а в некоторых случаях и на восполнение пробелов в праве.

В современной науке и СМИ неоднократно отмечалось, что количество указов нормативного характера, издаваемых Президентом РФ, сократилось. С этой точкой зрения нельзя согласиться. Так, например, представляется важным механизмом в борьбе с преступностью комплекс мер,

обнародовали декларации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Основываясь не только на современных криминологических концепциях, но и на положениях, исходящих из общей теории права, следует отметить, что профилактика правонарушений должна осуществляться на всех уровнях механизма правового регулирования. Ошибочно считать, что это – прерогатива только правоприменителей. Принятие данного нормативного акта как раз и подтверждает нашу точку зрения.

Однако Президент РФ не ограничился принятием одного указа. 18 мая 2009 г. были приняты еще три нормативных документа, направленных на борьбу с коррупцией, а именно: Указ Президента РФ “Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей”; Указ Президента РФ “О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера”; Указ Президента РФ “О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера”; Указ Президента РФ “О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера”²⁰.

В этих документах содержались определенные процедурные нормы, регламентирующие порядок предоставления сведений о своих доходах, об имуществе и имущественных обязательствах, указывалось, куда, как подавать эти сведения, в каком объеме. Определялся также круг лиц, которые должны предоставлять такие сведения.

²⁰ Там же.

¹⁷ См.: Росс. газ. 2008. 22 мая.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

¹⁹ См.: Росс. газ. 2009. 20 мая.

При этом были выделены три группы должностей. Первую группу составили должности федеральной государственной гражданской службы, отнесенные Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы к высшей группе должностей, руководители и заместители руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и иные государственные гражданские служащие. Вторую – должности военной службы и должности правоохранительной службы. Третью – должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

На этом примере правового регулирования в виде развивающего нормотворчества мы видим, что указное нормотворчество способствовало реальному запуску механизма правового регулирования превентивных мер по предотвращению коррупции, что, на наш взгляд, оказывает содействие установлению надлежащего правового порядка в России, ставя правовой заслон чиновничьему произволу и беззаконию.

Особую роль указное нормотворчество способно играть и в сфере регулирования жизненно важных для человека образовательных отношений, где количество подзаконных актов заметно возросло в последние годы.

Однако воспитательная составляющая недостаточно просматривается в содержании указов, регулирующих не только образовательные отношения, но и уголовные, и административные.

В этой связи представляется целесообразным решить следующие задачи: определяя особенности образовательных отношений, разработать и принять указы, направленные на предотвращение коррупции в этой сфере; ввести обязательное законодательное регулирование большей части образовательных отношений, которые до сих пор регулируются ведомственными нормативными актами; систематизировать нормативные правовые акты, регулирующие сферу образования, устранив пробелы и противоречия; отойти от декларативных норм в конкретных правоотношениях; конкретизировать и уточнить предметное содержание комплексных институтов образовательного права как способов взаимосвязи образовательного права и других отраслей права. В настоящее время требуется обеспечить системное регулирование отношений в сфере образования, привести законодательство в соответствие с нормами и принципами международного права. При этом необходимо учесть законотворческий опыт зарубежных стран, а также субъектов Федерации.

Указное нормотворчество уделяет весьма мало внимания и защите прав человека в сфере образования. Это замечание относится прежде всего к правам граждан в образовании. Действующая нормативная база не позволяет разрешать возможные конфликты в защите прав отдельных видов субъектов сферы образования – граждан, образовательных организаций, публично-правовых образований.

Кроме того, правовая неурегулированность общественных отношений в сфере образования, а также имеющаяся нечеткость юридических норм, регулирующих соответствующие социальные ситуации, не позволяет напрямую применять возможные средства, способы защиты прав участников образовательной деятельности хотя бы по причине отсутствия формального юридического закрепления этих прав в нормативных правовых актах.

Анализ нормативных актов в сфере образования²¹ позволяет сделать вывод о действительно слабой правовой защищенности обучающихся, педагогических работников, образовательных организаций. Приоритет в защите отдается государству, образовательным организациям, а не обучающимся и педагогам, в то время как именно человек, его права и свободы являются в соответствии с Конституцией РФ (ст. 2) высшей ценностью, а обязанность государства – соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, к которым относятся право на образование (ч. 1 ст. 43 Конституции РФ) и иные права в сфере образования.

В этой связи оправданными являются постановка и решение проблемы обеспечения баланса не только прав и охраняемых законом интересов субъектов образовательной деятельности, но и их прав на защиту, соответствующих средств, процедур (процесса) защиты.

В силу особенностей организации образовательного процесса и возникающих вследствие этого образовательных правоотношений посягательству могут подвергнуться права не только отдельных обучающихся, но и целого коллектива, объединенного в класс, группу. Так, вследствие необоснованного, без уважительной причины опоздания педагога на занятие произошла отмена

²¹ См.: Куров С.В. К разработке механизма защиты прав субъектов образовательной деятельности // Право и образование. 2007; Стремоухов А.В. Правовая защита человека. М., 2006. С. 21–22; Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2005. С. 25.

последнего в группе (группах), классе (классах), что в условиях предоставления образования на платной основе приведет к необоснованному оказанию образовательных услуг в меньшем объеме, чем это предусмотрено договором. Одновременно, что представляется не менее важным, обучающиеся получают знания в меньшем объеме, чем это предусмотрено учебной программой. Причем это относится ко всем обучающимся в такой группе (классе), группах (классах), и нарушается право всех обучающихся.

Аналогичная ситуация возникает и в случае нарушения образовательной организацией установленных лицензионных требований и условий, аннулирования лицензии, невозобновления лицензии и свидетельства о государственной аккредитации. Действующее законодательство не учитывает коллективного характера образования, образовательной услуги. В результате не принимаются во внимание довольно специфические права, интересы, возникающие в процессе коллективного взаимодействия объединения обучающихся с образовательной организацией, педагогическими работниками.

Другим важным обстоятельством, оказывающим влияние на разработку механизма защиты прав субъектов сферы образования, являются их права и охраняемые законом интересы. Именно они подвергаются посягательству и оспариванию и должны быть защищены. Выделение и уяснение нарушений прав в сфере образования являются основой упорядочения таких дефектов права, вскрытия педагогической и правовой природы с целью дальнейшего формального группирования и разработки в итоге материально-правовых средств защиты соответствующих нарушенных или оспоренных прав в сфере образования.

В основе разработки юридических средств и процедур, всего механизма защиты прав субъектов образовательной деятельности лежат выявление, упорядочение дефектов правомочий субъектов сферы образования в образовательных правоотношениях, образуемых в результате воздействия вредоносных и иных неблагоприятных для субъективного права факторов на правомочия субъектов в сфере образования. Так называемое дефектное правомочие образуется при рассмотрении своего рода двумерной матрицы, где на одной оси откладывается набор упорядоченных правомочий в сфере образования, а на другой – факторы, оказывающие негативное влияние на них.

Препятствие на пути создания правозащитной среды в сфере образования возникает в связи с

отсутствием прямого оформления в действующем законодательстве об образовании оснований и мер правовой ответственности по многим направлениям образовательной деятельности, прежде всего там, где осуществляются образовательные правоотношения.

Одна из главных особенностей правового регулирования отношений в сфере образования заключается в том, что здесь присутствуют правоотношения разных правовых отраслей – права административного, гражданского, бюджетного, налогового, трудового, семейного. Такое положение объясняется многоотраслевым характером собственно сферы образования как пространства общественных отношений, которые здесь носят разнородную направленность. В то же время ядро области образования составляют образовательные отношения, а в центре правового регулирования – собственно образовательные правоотношения, совмещающие одновременно диспозитивные и императивные начала.

В сфере образования, представляющей собой прежде всего весьма высокую социальную ценность и являющейся той областью, где в наибольшей степени проявляется частный, личный интерес граждан, могут и должны быть сформированы и реализованы различные формы защиты прав личности в образовании: государственная, общественная, личная. Представляется, что указное нормотворчество должно первостепенно обеспечивать защиту прав личности и развиваться по этому пути. Из сказанного следует, что полностью потенциал “указного” нормотворчества в сфере регламентации образовательных отношений не исчерпан.

В современных условиях финансово-экономического кризиса меры оперативного решения различных насущных экономических и финансовых проблем приобретают не только форму законов и актов Правительства РФ, поскольку на его плечи ложится основной груз решения данных проблем (реализация Программы антикризисных мер на 2009 г., развитие промышленного и технологического потенциала, повышение устойчивости национальной финансовой системы и т.п.), но и нормативных указов Президента. Так, например, проведенный мониторинг нормативных правовых актов показал, что одним из основных нормативных правовых актов, направленных на организацию мероприятий по преодолению финансово-экономического кризиса, является Указ Президента РФ “О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации” от 17 октября

2008 г.²² Согласно данному Указу образованный при Президенте Совет стал совещательным органом при Президенте, созданным в целях совершенствования государственной нормотворческой и правоприменительной политики в области развития финансового рынка Российской Федерации.

Другим нормативным правовым актом Президента, содержащим меры, направленные на преодоление последствий финансово-экономического кризиса, охватившего в эпоху глобализации практически все европейские страны, является Указ Президента РФ «О развитии открытого акционерного общества «Роснефтегаз»» от 9 апреля 2009 г. Согласно нормам этого подзаконного акта, чтобы повысить эффективность нефтяной и газовой промышленности, в уставный капитал ОАО «Роснефтегаз» в качестве вклада Российской Федерации будут внесены 100% акций минус одна акция каждого из открытых акционерных обществ, создаваемых путем преобразования ФГУП «Институт геологии и разработки горючих ископаемых» и ФГУП по газификации и эксплуатации газового хозяйства «Калининградгазификация», в порядке оплаты дополнительных акций, размещаемых ОАО «Роснефтегаз» в связи с увеличением его уставного капитала.

Проведенный анализ дает основание утверждать, что нормативные указы Президента, принимаемые для регулирования общественных отношений в различных сферах жизни и деятельности российских граждан (реализация приоритетных национальных проектов, противодействие коррупции, преодоление последствий финансово-экономического кризиса и т. п.), способствуют осуществлению таких основных функций государства, как экономическая, политическая, социальная, функция охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и противодействия коррупции. При этом аксиологическое значение указов Президента РФ заключается в том, что они выступают как оперативными, так и действенными правовыми средствами механизма правового регулирования, выводя нормы права из статического состояния, заставляя их «работать» – регулировать разнообразные общественные отношения (экономические, социальные и др.). При этом, являясь современным

источником и одновременно формой права, т.е. формой закрепления норм права, нормативные указы способствуют реализации компетенции Президента РФ. Как мы видим, указы Президента незаменимы в случае быстрого, т.е. оперативного, реагирования на общественные отношения, так как принимаются они гораздо быстрее, чем федеральные законы.

В этой связи по-прежнему актуальным остается вопрос о необходимости принятия федерального закона «Об источниках права». Аналогичный закон был принят в Ватикане еще в 1929 г. Как показала практика, это весьма позитивно отразилось на состоянии упорядоченности нормативных правовых актов государства. В этом законе, на наш взгляд, необходимо закрепить не только виды (формы) нормативных правовых актов, но и нормы-дефиниции, раскрывающие их содержание, чтобы любой индивид, не имеющий специального образования, мог понять, чем указ Президента РФ отличается от федерального закона. В законе также необходимо указать предметы и пределы правового регулирования.

Принятие нормативных указов Президента РФ следует предусматривать в *общей федеральной программе нормотворческих работ*, что позволит предотвратить различные правовые ошибки (неясности, пробелы и т.п.), сделает нормотворческий процесс открытым, стабильным и самое главное – эффективным. При этом повышению качества исследуемых нормативных документов способствует деятельность Государственно-правового управления Администрации Президента РФ, Центра правового мониторинга, созданного при Совете Федерации Федерального Собрания РФ, и аналитического управления федерального парламента²³, а также аналитических служб субъектов Федерации. В этой связи важными являются запросы в эти структурные подразделения высших органов государственной власти в целях определения перспектив правового регулирования той или иной области законодательства по обобщению зарубежного и отечественного опыта определенных сфер правового регулирования; перспектив развития правовых институтов.

²² См.: Росс. газ. 2005. 25 окт.

²³ О правовом мониторинге см.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009.