Первый фактор – это значительная удаленность седьмой очереди, хотя реальная близость с умершим могла быть именно у этих лиц в отличие от наследников более высоких ступеней наследственной лестницы (некоторые родственники начали объявляться только после смерти наследодателя и никоим образом не проявляли себя при жизни наследодателя и не принимали никакого участия в его судьбе в отличие от пасынка или падчерицы).

Второй фактор, о котором мы уже упоминали – отсутствие юридически значимого определения данных лиц в гражданском праве не позволяет достаточно ясно и прозрачно понять что необходимо установить правоприменителю для призвания данных лиц к наследованию. В юридической практике не сложилось какого-либо определенного отношения к данному положению вещей.

Как вывод, отметим, что предел законного наследования, определенный и установленный действующим наследственным законодательством РФ, характеризуются реальной возможностью только первых трех очередей представить близкие семейные отношения; уже четвертая, пятая и шестая очереди могут ссылаться только на формальные родственные связи, а не на семейную близость.

И обосновать существующую конструкцию «наследственной лестницы» только лишь «предполагаемой» волей наследодателей или брачно-семейными взаимоотношениями не представляется возможным. Мы видим главный мотив законодателя при расширении круга наследников – это обеспечение сохранности имущественных прав в частной собственности.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации: часть III от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собр. законодательства РФ, 03.12.2001, N 49, ст. 4552. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=320450&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8921758302204397#03178760359392059>
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/
3. Абраменков, М. С. Наследственное право : учебник для магистров / М. С. Абраменков, П. В. Чугунов / под ред. В. А. Белова. – Москва : Юрайт, 2018. - 394 с.
4. Гребенкина, И. А. Совершенствование наследственного права: все ли предлагаемые изменения обоснованны? / И. А. Гребенкина // Lex Russica. 2019. № 7. С. 131–136.
5. Загорский, Г. Н. Порядок оформления завещаний: проблемы теории и практики / Г. Н. Загорский // Нотариальный вестник. 2019. № 2. С. 32-36.
6. Киминчижи, Е. Н. Об имущественных отношениях сожителей лиц / Е. Н. Киминчижи // Семейное и жилищное право. 2018. № 3. – С. 27 – 29.
7. Шиловост, О. Ю. Спорные вопросы правового регулирования наследования усыновленных / О. Ю. Шиловост // Журнал российского права. 2016. № 1. – С. 25 – 28.

Артамонова Ю.С.

**Систематизация как направление модернизации образовательного
законодательства**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/lj-06-2020-328

idsp: ljjournal-06-2020-328

Аннотация

Статья посвящена актуальным проблемам систематизации образовательного законодательства в Российской Федерации. Автор отмечает, что на современном этапе образовательному законодательству присущ ряд проблем, главной из которых является чрезмерно избыточная и усложненная иерархическая система нормативных актов.

Решение указанной проблемы по мнению автора, неразрывно связано с проведением дальнейшей систематизации законодательства об образовании. В этой связи, важной проблемой важной проблемой систематизации является выбор ее формы. Варианты эффективной систематизации в области образовательного законодательства предложены автором статьи.

Ключевые слова: федеральное законодательство об образовании, образовательные правоотношения, нормативные правовые акты, систематизация, учет, инкорпорация, консолидация, кодификация.

Abstract

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

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

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

Анализ действующего федерального законодательства об образовании позволяет сделать вывод о том, что оно состоит из множества нормативных правовых актов, имеющих в основном, подзаконный характер и объединенных вокруг базового законодательного акта, которым является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»[1]. Как признают многие исследователи в области образовательного права, образовательное законодательство далеко от совершенства. Анализ научной литературы позволил выделить ряд проблем присущих образовательному законодательству на современном этапе:

«Во-первых, несформированность отраслевых принципов правового регулирования, которые должны определить направленность и характер правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере образования, системное единство развития данной отрасли законодательства;

Во-вторых, отсутствие сформировавшегося понятийного аппарата, обеспечивающего взаимосвязь норм различных отраслей права (конституционного, гражданского, административного, трудового); в -третьих, неполное соответствие отечественного законодательства в области образования международно-правовым обязательствам Российской Федерации, коллизионность нормативных правовых актов в сфере образовательного права федерального уровня, уровня субъектов федерации и местного (муниципального) уровня; в-четвертых, увеличение массива подзаконных актов при одновременном снижении авторитета федерального закона в силу не соответствия его норм современным потребностям общества и государства; в пятых- «пробельность» действующего законодательства об образовании, отсутствие законодательной регламентации ряда важных вопросов, касающихся обеспечения образовательной деятельности»[7].

Как справедливо утверждает А.А. Гусева «анализ действующего законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в области

регулирующие образовательные правоотношения свидетельствует о том, что в данной сфере наблюдается тенденция увеличения массива подзаконных нормативных правовых актов, а переоценка статистических показателей законотворческой деятельности подтверждает необходимость повышения качества законов и качества процесса их принятия»[3].

Следует признать, что наличие чрезмерно усложненной, иерархической системы подзаконных нормативных актов, действующих в сфере образования, является одним из самых серьезных недостатков. С одной стороны, многоуровневое и многоэтапное урегулирование образовательных правоотношений предоставляет больше гарантий для реализации прав и свобод субъектов образовательной деятельности, прежде всего, граждан, реализующих свое конституционное право на образование. С другой стороны, представляется, что такая сложная система подзаконных актов не гарантирует в полной мере соблюдения баланса публичных и частных интересов и оптимального уровня защищенности прав и свобод граждан.

Представляется, что наличие указанных проблем обуславливает проведение масштабной систематизации всего массива нормативных правовых актов об образовании – именно в рамках данного процесса законодательству предоставляется уникальная возможность решения актуальных вопросов развития образовательного законодательства на современном этапе.

Проблемы, вызванные несистематизированным, внутренне противоречивым и непоследовательным характером образовательного права, давно уже стали очевидны для многих. Так, например, А.Н. Козырин, исследуя в своих работах существующие на сегодняшний день проблемы в сфере образования, говорит о необходимости «капитального ремонта» образовательного права, концептуального обновления всей системы образовательного законодательства»[5]. А.А. Гусева отмечает, что «решение проблем развития законодательства об образовании в Российской Федерации на современном этапе неразрывно связано с проведением дальнейшей систематизации законодательства об образовании». О.В. Ильина пишет: «в сфере образования в настоящее время сложился поистине громадный нормативно-правовой массив на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном, требуется проведение систематизации действующего образовательного массива»[4]. Аналогичной позиции придерживается Л.Б. Александрова, утверждая, что «значительная аналитическая работа предстоит в систематизации нормативных правовых актов, регулирующих образовательные отношения. С одной стороны, их совокупность характеризуется множественностью и объемом норм и нормативных актов, а с другой, существенными пробелами, отсутствием регламентации по важнейшим вопросам образования»[2].

Безусловно, решение указанных проблем развития законодательства об образовании в Российской Федерации на современном этапе неразрывно связано с проведением дальнейшей систематизации законодательства об образовании. Как представляется, в основу деятельности по систематизации федерального законодательства об образовании должны быть положены общие тенденции совершенствования российского законодательства, наметившиеся в последнее время.

В первую очередь, речь идет о необходимости обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в системе источников образовательного права. Не менее важным является обеспечение целесообразности в сочетании динамизма и стабильности образовательного законодательства. Острой проблемой является сегодня своевременного устранения дублирования в практике нормативно-правового регулирования, обеспечения доступности нормативных правовых актов для всех участников образовательных правоотношений, улучшение качества юридической техники.

В результате систематизации акты образовательного законодательства должны решить двоякую задачу: с одной стороны, стать актами прямого действия и содержать лишь минимально необходимое количество отсылочных норм, а с другой – учитывать особенности статуса отдельных образовательных учреждений, наделенных автономией и пользующихся академическими свободами.

Вместе с тем, несмотря на единодушные взгляды, относительно необходимости систематизации федерального образовательного законодательства важной проблемой его систематизации является выбор ее формы. В последние годы в России существует активная дискуссия о выборе наиболее адекватной формы систематизации законодательства об образовании.

В этой связи, обратимся к анализу форм систематизации образовательного законодательства применительно к федеральному уровню.

Следует отметить, что в период 2000-2002 гг. рядом ученых и специалистов в области образовательного права, среди которых заслуженную роль одного из инициаторов «образовательно-правового движения» играл д.ю.н., проф. В.М. Сырых были определены варианты эффективной систематизации в области образовательного законодательства. Среди них были обозначено несколько путей:

«Первый» путь – принятие кодекса об образовании Российской Федерации, 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 путь – последовательное увеличение массива законодательных актов посредством разработки и принятия федеральных законов в определенной последовательности, с учетом реальных требований современности, но имея конечной целью также разработку кодекса об образовании на основе уже достаточно полно разработанной законодательной базы в области образования.

Третий – разработка федеральных законов по мере возникновения и «смягчения» «острых» ситуаций в системе образования, разрешение которых можно осуществить только законом»[8].

Вместе с тем, как справедливо отмечает Н.В. Путило «вопрос о том, в какой форме будет осуществляться эта систематизация, имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение. Ведь каждая из форм (учет, инкорпорация, консолидация и кодификация) требует особой организации работ, предполагает свои масштабы изучения и глубину преобразования имеющегося нормативного массива»[7].

1. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 17.06.2019) «Об образовании в Российской Федерации»// «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598
2. Александрова Л.Б. Образовательное право России: становление и развитие в условиях реформ: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Волгоград, 2005. С. 10.
3. Гусева А.А. Конвергенция исторических и современных факторов модернизации законодательства об образовании в России. Дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2012. С. 108.
4. Ильина О.В. Роль права в развитии науки и образования в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2011. С. 17.
5. Козырин А.Н. Актуальные проблемы образовательного законодательства Российской Федерации// Ежегодник российского образовательного законодательства. Том 1. 2006. С. 5.
6. Козырин А.Н. Школа и современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Реформы и право. 2009. № 1.
7. Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л.В. Андриченко, В.Л. Баранков, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Н.В. Путило, Н.С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД Юриспруденция, 2015. – 480 с.
8. Основные положения Концепции Кодекса Российской Федерации об образовании (Общая часть) / Под общ. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Кудрявцева, М., 2001. 242 с.