

В. В. ЛАЗАРЕВ,

постоянный представитель Государственной Думы
в Конституционном суде РФ, доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ

ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Перед юридической наукой постоянно стоит задача определения роли закона в процессах, протекающих во всех сферах государственно-правовой жизни. Предварительным условием надежных выводов и рекомендаций является общетеоретическая разработка вопроса о возможностях закона и пределах его регулирующей роли. Недостаточно ограничиваться констатацией возрастающей роли правового регулирования; необходим предметный анализ вопроса применительно к разным областям и характерам общественных отношений. Особый акцент должен быть сделан на границах законодательного регулирования. При этом необходимо учитывать:

- а) юридический закон — сильное средство, но не всемогущее;
- б) кроме права существуют иные социальные регуляторы поведения людей;
- в) пока имеются противоречия социального развития, пока остается государство, законодательству будет принадлежать огромная роль в установлении порядка, обеспечении стабильности и согласованного развития общественных отношений, поддержании в них социальной справедливости, предупреждении социальных отклонений и борьбе с наиболее вредными из них.

Во всяком случае, вопрос не может стоять так, что в интересах социально-экономического, культурного и политического развития следует обязательно наращивать и уплотнять нормативно-правовое регулирование. Скорее, наоборот: иногда плодотворнее исключить мелочную регламентацию деятельности адресатов права.

Проблема пределов регулирования поведения людей с помощью норм законов и иных нормативных актов есть одновременно и проблема вмешательства государства, всех его органов в общественную жизнь. Можно выделить разные ситуации такого вмешательства, применительно к которым по-разному решается вопрос о пределах регулирующей способности норм. Прежде всего это зависит от средств регулирования общественных отношений в конституциях и других законах,

затем — в президентских указах, в постановлениях правительства. Особую остроту приобретает «вмешательство» в общественные отношения путем издания ведомственных актов. Но определяющее значение имеет характер регулируемых отношений. Есть отношения, которые (1) не допускают правового регулирования вообще; (2) допускают, но такое регулирование нежелательно; (3) допускают, желательно, но в определенных пределах; (4) допускают, желательно, в полном объеме.

Но поскольку в демократическом обществе государство не осуществляет тотального контроля над общественной жизнью и поскольку не вся его деятельность протекает в правовых формах (хотя бы и на основе законодательства), логично сделать вывод о пределах законодательного регулирования. Замечено, что возможности государственного управления не беспредельны, а чрезмерная перегрузка большим числом задач и функций ведет к снижению уровня их выполнения. Неоправданное повышение «меры управляемости» в той или иной степени идет за счет соответствующего ограничения самостоятельности и самодеятельности людей и их объединений.

Пределы правового регулирования во многом зависят от того, кто выступает в качестве субъектов соответствующих отношений: государство, семья, частные корпорации, общественные объединения и т. д. И предмет, и метод правового регулирования приобретают здесь разную окраску.

В определении пределов правового регулирования играет свою роль временной фактор (разумеется, в связи с другими обстоятельствами). Не случайно очень часто мы говорим, что время для издания соответствующих норм не пришло или, напротив, с изданием норм опоздали. В условиях разного места и времени требуется регулирование разной силы и разного объема.

Возможно исследование проблемы и в зависимости от пространственных (территориальных) параметров. Что хорошо в одном регионе, губительно в другом.

Общее, как известно, проявляет себя в особенном и единичном. Все сказанное можно проследить в такой сфере общественных отношений, как образование. С практической точки зрения проблема актуализируется, в частности, в связи с разработкой проекта Образовательного кодекса. Разумеется, как объект правового регулирования, образовательные отношения многогранны, многоаспектны, различаются по характеру и по видам. В литературе, например, образование рассматривается как «объект государственной политики»¹, и в этом качестве предполагается широкое воздействие на образовательные отношения со стороны государства с помощью законов. Хотя сразу оговоримся, что государственная политика не исчерпывается правовой формой. В то же время автор находит «культурологический и организационно-управленческий контекст анализа объективных и субъективных факторов образовательной деятельности»². И тогда мы вправе сделать вывод о том, что у права больше возможностей регулировать анализируемую сферу там, где имеет место «организационно-управленческий» и «объективный» факторы образования. Наконец, там, где образование рассматривается «как средство оптимизации процессов социального и индивидуального развития личности»³, будет наличествовать конкуренция правовых и неправовых средств воздействия на личность, а предпочтение будет отдаваться в разное время тем или другим, хотя в идеале хорошо бы отказаться от принудительного элемента такого воздействия.

В обыденном сознании роль права обыкновенно связывается с правоохранительной функцией. Между тем в области регулирования образовательных отношений в большей степени проявляют себя функции статическая и динамическая. Позитивное регулирование — вот что определяет границы. Даже в борьбе с социальными отклонениями законы

должны уступать в этой сфере морали или, например, нормам общественных организаций. Последние могут в ряде случаев воздействовать на поведение людей с большим успехом. Отличительной особенностью законодательства является его творческий характер. Юридический механизм не ограничивается закреплением каких-то отношений и реакций на неправомерные действия, а призывается к активному регулированию воздействию на социально позитивные и социально активные действия людей. К сожалению, эту динамическую роль нормативно-правовых актов на практике до сих пор понимали упрощенно. Социально-управленческая роль правотворческого и правоприменительного механизмов, с одной стороны, сводилась к формированию запретов и указаний, а с другой — к несвойственной юриспруденции загруженности ничем не оправданными и не обеспеченными призывами. Между тем в рамках образовательной деятельности необходимо так формулировать многие нормы, чтобы они были не более чем юридическим оформлением системы мотивов и стимулов, побуждающих к инициативе и творчеству.

Границы правового регулирования определяются спецификой регулируемых отношений. Следует согласиться с тем, что понятие «правоотношения в сфере образования» и понятие «образовательные отношения» не тождественны⁴. Но если согласиться с тем, что объект образовательных отношений — духовные блага, «внутренние, интеллектуальные, психические свойства индивида»⁵, то проблема правового регулирования образовательных отношений приобретает весьма проблематичный характер. Полагаю, что в первую очередь именно действия субъектов образовательных отношений выступают в качестве их объектов, и при таком подходе открываются хорошие перспективы оптимизации границ правового регулирования в процессе подготовки Образовательного кодекса.

¹ *Запесоцкий А. С.* Образование: философия, культурология, политика. М., 2002. С. 7.

² Там же. С. 8.

³ Там же.

⁴ См. *Сырых В. М.* Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 13.

⁵ Там же. С. 32, 33.