

УДК 342.4, 342.7, 34.02

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2020 г.

В.Ю. Толстоуцкий, В.А. Колосова, П.И. Далёкин

Арзамасский филиал
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, г. Арзамас

tolvlad@yandex.ru

Поступила в редакцию 23.04.2020

Раскрываются ключевые гарантии образования в России через призму конституционных основ. Рассмотрены основные источники гарантий на образование, сформулированы конституционные принципы образования, а также определено место образования в развитии страны в условиях социальной ориентированности государства.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, образование, гарантии образования.

Права человека на сегодняшний день выражают собой глобальную категорию, используемую в различных смыслах. Рассмотрим одно из них – право на образование. Оно представляет собой основу естественных прав человека в соответствии с нормами базовых международных документов о правах человека, таких как Всеобщая декларация прав человека [1], Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования [2], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [3], Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод [4] и др.

Так, Всеобщая декларация прав человека закрепляет уже в своей преамбуле, что государства-члены ООН должны содействовать в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод, а также призывает всех людей и все органы власти посредством просвещения и образования содействовать уважению прав и обеспечивать, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, их всеобщее и эффективное признание и осуществление среди народов.

Подтверждением критичного значения образования как основного направления развития Российской Федерации служит и обращение Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина к Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Будущее России президент видит в развитии, основным потенциалом которого являются дети. В.В. Путин акцентирует, что будущее детей напрямую зависит от образования: «И чтобы уже сейчас они могли участвовать в создании этого будущего и в полной мере раскрыли свой потенциал, мы должны сформировать для них

все условия, и прежде всего речь идёт о том, чтобы каждый ребёнок, где бы он ни жил, мог получить хорошее образование».

Так, понимая всю проблематику развития образования в России, президент делает акцент на необходимость увеличения школьных мест и внесения изменений в национальный проект «Образование». Высокопозитивным является и тот факт, что в своей речи президент России акцентирует внимание на необходимость развития образования через цифровые технологии, как главного лейтмотива ускоренных темпов создания благоприятных условий образовательной среды.

Проведенный авторами анализ Конституции Российской Федерации на предмет присутствия основополагающих начал позволяет выделить следующие принципы, на которых основывается образование в Российской Федерации.

1. Принцип законности в образовании (устанавливает систему органов государственной власти в сфере образования и непосредственного контроля, способствует выражению требований к строгому и полному выполнению предписаний в образовательном процессе).

2. Принцип идеологического многообразия в образовании (предполагает развитие свободной конкуренции между идеологиями, запрещает установление идеологии на государственном и общеобязательном уровне).

3. Принцип академических свобод в образовании (предполагает закрепление литературных, научных, технических, художественных и прочих видов свобод в творчестве и преподавании, что проявляется в том числе через охрану интеллектуальной собственности).

4. Принцип светского характера образования (предполагает деление между государством и религией, что впоследствии транслируется и на

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», запрещая использовать преподавательскую деятельность с целью агитации и влияния на принятие решений обучающимися в сфере политики, религии и т.д.).

5. Принцип общедоступности образования (устанавливает возможность получения образования вне зависимости от места проживания, национальных и народных признаков, пола и возраста и т.д.). В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России делает весомый акцент на демографическую статистику, которая в ближайшее время предполагает рост числа детей школьного возраста, а также количества выпускников школ. В связи с этим в рамках принципа общедоступности образования В.В. Путин ориентирует государственные и муниципальные органы власти на создание школьных мест, а также справедливую общедоступность очных мест в высших учебных заведениях.

6. Принцип государственно-общественного характера управления образовательными учреждениями и их автономность (предполагает управление образованием, гарантируемым государством, через систему исполнительных органов государственной власти и муниципальные органы власти). В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации В.В. Путин обращает внимание на высокий уровень разрыва между государственными и муниципальными органами власти.

Таким образом, авторы делают вывод о высоком уровне актуальности образования в системе социального развития государства. Образование выступает важной категорией, которая в действующих условиях развития Российской Федерации требует пристального внимания со стороны государственных и муниципальных органов, а его конституционные основы позволяют установить взаимное доверие между государством и гражданами.

Образование в современном мире является одним из главных социальных лифтов. Получение образования является конституционным правом и состоит из возможности получения определенного объема информации в соответствии с принятыми государственными стандартами. Данное право закреплено в статье 43 Конституции Российской Федерации [5, ст. 43]. Эти конституционные гарантии получили свое дальнейшее юридическое закрепление в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В соответствии с ч. 4 ст. 5 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в Российской Федерации право на

образование реализуется в рамках обеспечения государственными и муниципальными органами власти социально-экономических условий, которые позволяют обществу удовлетворять потребности [6, ст. 5].

Реализация права на образование возможна лишь тогда, когда ему будет корреспондировать обеспечивающая его исполнение обязанность. В единении данные элементы создают систему гарантий получения образования в Российской Федерации. В российской юридической науке конституционного права обеспечение прав и свобод человека и гражданина трактуется как совокупность процедур, способов и средств, которые создают условия, при которых личность может в действительности защищать предусмотренные нормативно-правовыми актами свои права и интересы, признаваемые всем обществом и защищаемые государством. Данная правовая категория также может рассматриваться в качестве правового института, под которым понимается совокупность правовых норм, устанавливающих систему условий, процедур, способов и средств, предоставляющих эффективную реализацию права на образование [7, с. 256–259].

Гарантии права на образование классифицируются на общие и специальные права. Под общими гарантиями права на образование понимается обязанность государства по созданию системы образования, на предоставление образования, его развитие, финансирование. Специальные гарантии права на образование представляют собой юридические, конституционно-правовые гарантии. К данной категории можно отнести:

– установление Конституцией Российской Федерации обязательного минимального уровня общего образования, получение которого государство обязуется обеспечить;

– введение государственного образовательного стандарта общего образования, обязательного для всех видов общеобразовательных учреждений;

– возможность создания негосударственных общеобразовательных учреждений только в форме некоммерческих организаций с ограниченной правоспособностью;

– обязательность лицензирования образовательной деятельности и обязанность общеобразовательного учреждения выполнять лицензионные требования в части создания условий для качественной и безопасной реализации общеобразовательных программ;

– проведение государственной аккредитации (введение особых требований, которым должно соответствовать негосударственное

общеобразовательное учреждение для того, чтобы выдавать выпускникам документ об образовании государственного образца, являющийся необходимым условием продолжения образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении последующего уровня образования);

– возможность государственного финансирования аккредитованных учреждений в пределах осуществления ими государственного стандарта общего образования [8, с. 129–141].

Авторы отмечают, что в условиях многонациональности федеративного устройства России немаловажным остается сохранение возможности получения бесплатного общего образования на родном языке, а также возможности выбора дополнительных языков, которые изучаются в школе. Данные возможности закреплены как в Конституции Российской Федерации, так и в Законе РФ от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации». Сохранение данных конституционных гарантий вносит дополнительные сложности в построение образовательных процессов, однако в условиях многонационального государства является обязательным правом граждан.

Ключевым стратегическим нормативно-правовым источником, направленным на развитие образования в Российской Федерации, является Федеральная целевая программа развития образования на 2016 – 2020 годы, утверждённая Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 497.

Основные цели данной программы включают в себя:

- разработку условий по созданию качественного образования в Российской Федерации;
- увеличение уровня доступности образования;
- ориентацию образования на инновационное социально ориентированное развитие страны.

Таким образом, авторы делают вывод, что цели данной программы подчинены реализации конституционных основ Российской Федерации в сфере образования.

Однако одну из главных ролей в обеспечении права на образование играют экономические гарантии, создающие материальное обеспечение получения образования в Российской Федерации. Данная гарантия обеспечена выделением средств из бюджета Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. К тому же учреждения, осуществляющие образовательные функции, наделены правом получения внебюджетных средств за счет оказания платных услуг, сдачи в аренду имущества образовательного учрежде-

ния для финансового обеспечения своей деятельности. Это актуально в условиях рыночной экономики и необходимости повышения эффективности деятельности образовательных организаций в Российской Федерации.

Российской Федерацией предусмотрена возможность получения бесплатного высшего образования на конкурсной основе. Однако сегодня не существует гарантий его доступности и бесплатности. Ввиду ограниченности экономических возможностей конституционные гарантии на получение образования ограничиваются получением на основаниях доступности и бесплатности только дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Отсутствие четких гарантий высшего и среднего образования достаточно часто приводит к расслоению студентов по уровню доходов при анализе состава учебных заведений.

Гарантии получения образования также выражаются в возможности в соответствии с главой 26 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) получения дополнительной гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с получением образования. Согласно ч. 1 ст. 177 ТК РФ дополнительные гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу и образовательную деятельность, гарантируются при получении впервые образования соответствующего уровня [9, ст. 177]. Данные гарантии и компенсации также могут предоставляться работникам, уже имеющим профессиональное образование соответствующего уровня и направленным работодателем для получения образования в соответствии с трудовым договором или ученическим договором, заключенным между работником и работодателем в письменной форме. Иными словами, если работник получает второе высшее образование, то согласно нормам трудового права он не имеет никаких гарантий, за исключением тех, которые могут быть предусмотрены трудовым договором между работником и работодателем или ученическим договором. Такая ситуация привела к тому, что работодатель стал иметь основания для отказа работнику в отпуске на время сессии, что нарушает конституционное право на образование.

Весьма дискуссионными представляются положения, закрепленные в ч. 3 ст. 177 ТК, в соответствии с которыми лицу, совмещающему работу с получением образования одновременно в двух организациях, осуществляющих образовательную деятельность, гарантии и компенсации предоставляются только в связи с получением образования в одной из этих организаций (по его выбору) [9, ст. 177].

Отметим, что конституционность ст. 177 ТК оспаривалась в Конституционном Суде Российской Федерации. Так, в Определении КС РФ от 8 июля 2004 г. № 167-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф.Ф. Чертовского на нарушение его конституционных прав положением ч. 1 ст. 177 Трудового кодекса Российской Федерации» указано, что КС РФ в своих решениях неоднократно отмечал, что конституционный принцип равенства не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования трудовых отношений устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям.

В трактовке КС РФ из конституционного принципа равенства не вытекает требование предоставления одинаковых гарантий и компенсаций лицам, относящимся к разным категориям (получающим высшее образование впервые и уже имеющим образование такого уровня). Однако принцип равенства не предполагает лишения гарантий вообще. Гарантии, предоставляемые лицам, совмещающим работу с обучением, могут быть дифференцированы, и это не нарушает принципа равенства. Передача гарантий, распространяющихся на лиц, получающих второе образование, на договорный уровень означает полное отсутствие государственных гарантий для них, так как субординация между работником и работодателем предполагает отсутствие у работника возможности требовать установления гарантий под страхом потери рабочего места. Эту особенность должен учитывать и законодатель, и КС РФ. Учитывая изложенные обстоятельства, полагаем, что в нормативные правовые акты, регулирующие трудовые правоотношения, необходимо внести изменения в целях обеспечения конституционных принципов равенства лиц, получающих профессиональное образование без отрыва от производства, и дифференциации правового регулирования этих отношений в зависимости от того, получают они образование соответствующего уровня впервые или нет.

Однако насколько бы прочным ни был авторитет конституционных норм, они не будут регулировать должным образом общественные отношения без четко отрегулированного механизма их реализации. Конституционные нормы, гарантирующие получение образования, как и все другие конституционные нормы, отличаются тем, что у них отсутствуют собственные механизмы реализации. В связи с этим любое демократическое государство должно разрабатывать многоуровневые механизмы реализации конституционных норм [10, с. 73–79].

Наличие многоуровневого механизма реализации предполагает, что норма права должна рассматриваться как в качестве гарантированного объекта, так и в качестве самой гарантии других правовых норм. Также помимо данных гарантий необходимо выполнение превентивной функции, установление юридической ответственности за нарушение конституционных предписаний. В правовой природе превентивные и правоохранительные функции связаны с процессуальными конституционными нормами-гарантиями.

Так, изучая классификацию прав человека, можно наблюдать отсутствие одного мнения о месте права на образование в системе прав и свобод личности. Одни авторы относят право на образование к культурным правам, аргументируя это тем, что культурные права гарантируют духовное развитие человека, помогают каждому индивиду стать полезным участником политического, духовного, социального и культурного прогресса. По нашему мнению, право на образование нельзя относить к культурным правам, т. к. последние можно рассматривать как права на пользование культурно-духовным наследием, ценностями, накопленными в обществе, на формирование духовного мира личности. А право на образование дает возможность участвовать в процессе обучения и воспитания в интересах личности, общества, государства, и самое главное – оно сопровождается констатацией достижения гражданином (обучающимся) определенных государством образовательных уровней (образовательных цензов). То есть если говорить о категории культурных прав и месте права на образование, то речь должна идти скорее о праве на самообразование как естественном праве человека. В то же время другие исследователи предлагают относить право на образование в группу социально-экономических прав [11, с. 152–154]. Авторы делают вывод о неоднозначности и неоднородности мнений исследователей по данному вопросу, т.к. данная тематика является многогранным и сложным объектом исследования в правовой науке.

Образование в качестве социального института государства используется им для достижения экономического роста. Это объясняется тем, что современная экономическая система напрямую зависит от развития научно-технического прогресса. Таким образом, это приводит к большей интеллектуализации производства. Развитие и эффективность промышленного производства на сегодняшний день коренным образом определяется уровнем развития науки и образования. Гарантия его работы с каждым днем требует все более образованного

и специально подготовленного персонала. Обеспечение положительных исходов решения данных задач является прямым интересом современного государства, которому нужны гарантии собственной стабильности, что становится невозможным без обеспечения и гарантирования права на образование.

В ряде исследовательских работ, посвященных образованию, оно понимается как важнейшая подсистема экономических отношений, представляющая собой многоуровневую, дифференцированную сферу духовного производства, осуществляющую систематическое обучение, воспитание членов общества, передачу и модернизацию знаний, закрепление навыков и формирование личностных качеств, согласно главной цели общества – всестороннего гармоничного развития. Обучение – основа развития потенциала человека, начиная еще с детства, когда формируются ключевые базисы личности.

Авторы считают, что данная точка зрения является правильной в связи с тем, что итогом образовательного процесса является неотъемлемый элемент экономической системы, который представляет собой человеческий капитал. Исходя из этого, право на образование имеет ключевое, системное значение для функционирования и развития экономической системы. Соотношение права на образование и социальных прав выражается, прежде всего, в том, что право на образование относится к группе социальных прав и свобод личности. Реализация данного права способствует достижению человеком достойного уровня своей жизни, становлению активной ответственной личности в рамках конкретного общества и государства. Кроме того, гарантированность общедоступности и бесплатности образования свидетельствует о социальной защищенности индивида со стороны государства [12, с. 226].

Таким образом, можно сделать вывод, что образование является важным элементом функционирования социально-экономической системы государства, а от его уровня зависит благополучие и процветание страны. Для реализации права человека на образование необходима не только декларация данных норм, но и детальная проработка механизмов ее реализации, кроме того, необходимо создание гарантий все большей доступности получения качественного образования, как среднего, так и высшего уровней.

По мнению авторов, у Российской Федерации на данный момент есть все предпосылки вновь стать мировым лидером в сфере образования. Данное лидерства можно добиться,

комбинируя успешные программы образования советского периода, соединяя их с современными достижениями науки. Нормативно-правовое обеспечение образовательной системы страны, в свою очередь, представляет собой фундаментальный элемент развития Российской Федерации и формирования потенциала молодежи в условиях неоиндустриального этапа.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Справ.-правовая систем «КонсультантПлюс».
2. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (Заключена в г. Париже 14.12.1960) // Справ.-правовая систем «КонсультантПлюс».
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справ.-правовая систем «КонсультантПлюс».
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Справ.-правовая систем «КонсультантПлюс».
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Справ.-правовая систем «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // Справ.-правовая систем «КонсультантПлюс».
7. Конюхова И.А., Алешкова И.А. Конституционное право: Учебник и практикум для СПО. 3-е изд., пер. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. 536 с.
8. Мутагиров Д.З. Права и свободы человека: Учебник для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. 516 с.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Справ.-правовая систем «КонсультантПлюс».
10. Белик В.Н. Конституционные права личности и их защита: Учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., пер. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. 202 с.
11. Князев Е.А. История отечественного образования и педагогики: Учебное пособие для академического бакалавриата. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. 236 с.
12. Шереги Ф.Э., Арефьев А.Л. Кадры управления образованием. Социологический анализ: Учебное пособие / Под ред. Г. В. Осипова. 2-е изд., пер. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. 226 с.
13. Чеха В.В. Конституционные основы финансирования образования в России // Наука и школа. 2017. № 2. С. 43–46.
14. Каверин Д.А. Конституционные основы права на образование в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2018. № 1. С. 39–43.
15. Корелина А.С. Конституционные основы системы образования в Российской Федерации // No-vaum.ru. 2016. № 4. С. 98–100.

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

V.U. Tolstolutskiy, V.A. Kolosova, P. I. Dalekin

Key guarantees of education in Russia are revealed through the lens of constitutional foundations. The main sources of guarantees for education have been considered, constitutional principles of education have been formed, as well as the place of education in the development of the country in the conditions of social orientation of the State have been determined.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, education, guarantees of education.

References

1. Vseobshchaya deklaraciya prav cheloveka (prinyata General'noj Assambleej OON 10.12.1948) // Sprav.-pravovaya sistem «Konsul'tantPlyus».
2. Konvenciya o bor'be s diskriminaciej v oblasti obrazovaniya (Zaklyuchena v g. Parizhe 14.12.1960) // Sprav.-pravovaya sistem «Konsul'tantPlyus».
3. Mezhdunarodnyj pakt ob ekonomicheskikh, social'nyh i kul'turnyh pravah (Prinyat 16.12.1966 Rezolyuciej 2200 (XXI) na 1496-m plenarnom zasedanii General'noj Assamblei OON) // Sprav.-pravovaya sistem «Konsul'tantPlyus».
4. Konvenciya o zashchite prav cheloveka i osnovnyh svobod (Zaklyuchena v g. Rime 04.11.1950) // Sprav.-pravovaya sistem «Konsul'tantPlyus».
5. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) // Sprav.-pravovaya sistem «Konsul'tantPlyus».
6. Federal'nyj zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ (red. ot 03.08.2018) «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» // Sprav.-pravovaya sistem «Konsul'tantPlyus».
7. Konyuhova I.A., Aleshkova I.A. Konstitucionnoe pravo: Uchebnik i praktikum dlya SPO. 3-e izd., per. i dop. M.: Izd-vo «Yurajt», 2018. 536 s.
8. Mutagirov D.Z. Prava i svobody cheloveka: Uchebnik dlya bakalavriata i magistratury. 2-e izd., ispr. i dop. M.: Izd-vo «Yurajt», 2018. 516 s.
9. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 № 197-FZ // Sprav.-pravovaya sistem «Konsul'tantPlyus».
10. Belik V.N. Konstitucionnye prava lichnosti i ih zashchita: Uchebnoe posobie dlya bakalavriata i magistratury. 2-e izd., per. i dop. M.: Izd-vo «Yurajt», 2018. 202 s.
11. Knyazev E.A. Istoriya otechestvennogo obrazovaniya i pedagogiki: Uchebnoe posobie dlya akademicheskogo bakalavriata. M.: Izd-vo «Yurajt», 2018. 236 s.
12. Sheregi F.E., Aref'ev A.L. Kadry upravleniya obrazovaniem. Sociologicheskij analiz: Uchebnoe posobie / Pod red. G. V. Osipova. 2-e izd., per. i dop. M.: Izd-vo «Yurajt», 2018. 226 s.
13. Chekha V.V. Konstitucionnye osnovy finansirovaniya obrazovaniya v Rossii // Nauka i shkola. 2017. № 2. S. 43–46.
14. Kaverin D.A. Konstitucionnye osnovy prava na obrazovanie v Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaya sluzhba i kadry. 2018. № 1. S. 39–43.
15. Korelina A.S. Konstitucionnye osnovy sistemy obrazovaniya v Rossijskoj Federacii // Novaum.ru. 2016. № 4. S. 98–100.