

Право на образование в контексте национального и международного права

Остапец
Оксана Григорьевна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры правового обеспечения
управления Балаковского филиала
РАНХиГС

Oksana G. Ostapets

Candidate of Juridical Sciences, Associate
Professor of the Department of Legal
Foundations of Public Administration of
Balakovo branch of RANEPa

Карномазова
Анна Анатольевна

Старший преподаватель
кафедры информационного и
документационного обеспечения
управления Балаковского филиала
РАНХиГС

Anna A. Karnomazova

Senior Lecturer at the Department of
Information and Document Management
of Balakovo branch of RANEPa

e-mail: otdkad.ranhigs.bf@gmail.com

УДК 342.72

The right to education under the context of national and international law

Авторы исследовали особенности правовой регламентации в сфере установления и реализации права на образование в современной России. Особое внимание уделяется анализу основных источников позитивно-правового регулирования данного конституционного права с учетом последних изменений в законодательстве. Обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования правовой основы реализации права на образование. Авторы предлагают принять кодифицированный нормативный акт, который позволил бы объединить весь массив норм, регулирующих образовательные отношения.

Ключевые слова и словосочетания: образование, право на образование, правовое регулирование, международный договор, образовательное право.

The authors studied the peculiarities of legal regulation in the sphere of establishment and realization of the right to education in modern Russia. Particular attention is paid to the analysis of the main sources of positive legal regulation of the constitutional law in view of recent changes in the legislation. The necessity of further improvement of the legal basis for the realization of the right to education is substantiated. The authors propose to adopt a codified normative act that would unite the entire array of rules governing educational relations.

Keywords: education, right to education, legal regulation, international Treaty, legal basis, educational law.

Генезис института правовой регламентации общественных отношений в сфере образования свидетельствует о необходимости дальнейшей модернизации образования. Это обусловлено тем, что, во-первых, «образование является одним из основополагающих факторов динамичного экономического роста и социального развития общества, источником благополучия граждан и безопасности страны» [1], во-вторых, определено потребностью в создании условий для реализации конституционного права каждого на образование. В этой связи образование следует рассматривать в качестве комплексного социального института, являющегося квинтэссенцией публичных и частных интересов.

В условиях глобализационных процессов продолжается формирование образовательного права. По мнению М. Г. Ибрагимова и Е. М. Ибрагимовой, «место законодательных актов об образовании в российской правовой системе определяется их направленностью на наиболее полное удовлетворение образовательных потребностей личности, связанных с реализацией права на образование и обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования. Эффективность правоприменительной деятельности в сфере образования и результаты правоприменения обусловлены реализацией принципов общедоступности и свободы получения образования, включая право выбора форм получения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в соответствии со склонностями и потребностями обучающихся» [2, с.129].

Система правового регулирования в сфере реализации права на образование имеет многоуровневую структуру и включает правовые акты, принимаемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (внутригосударственное законодательство), международные нормы и принципы, то есть речь идет о многоступенчатой иерархии правовых источников. Кроме того, в самих образовательных организациях осуществляется соответствующее правовое регулирование образовательных отношений (локальное нормотворчество).

Международный уровень правового регулирования. Следует подчеркнуть, что одним из направлений развития образовательных отношений в России является имплементация международных правовых норм и принципов, касающихся, в том числе, защиты и реализации права на образование, в российскую правовую систему.

В перечне Целей развития тысячелетия, определенных Декларацией ООН 2000 года, образованию отведено особое место. В контексте адаптированных для российского государства целей, приоритетным направлением развития образования является обеспечение большей доступности образования [3].

Необходимо назвать и иные базовые международные акты, содержащие нормы и принципы, которые вносят существенный вклад в общий объем конституционных гарантий реализации права на образование. К ним, например, относятся Всеобщая декларация прав человека, в которой закреплены положения о том, что каждый человек имеет право на образование, образование должно быть бесплатным, по меньшей мере, в том, что касается начального и общего образования, начальное образование должно быть обязательным и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого (ст. 26) [4]. Важное значение имеет содержание статьи 2 Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой подчеркивается, что «никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям» [5]. Значительную роль в сфере защиты и реализации права на образование играют и такие международные акты, как Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования, Конвенция о правах ребенка и др. В этих документах устанавливаются международные стандарты права на образование. Кроме того, «на уровне международных договоров фиксируется признание и установление эквивалентности иностранного образования...» [6, с.21].

Федеральный уровень правовой регламентации. На современном этапе государство устанавливает концептуальные начала правового регулирования в сфере реализации права человека и гражданина на образование, «определяя необходимые нормы, применение которых может быть достигнуто посредством формирования оптимальной государственной политики» [7, с. 56-57]. В иерархии нормативных правовых актов верховенством обладает Конституция Российской Федерации. В ней закреплено право на образование. Н. В. Третьяк, анализируя соответствующие нормы конституции, выделяет систему конституционных принципов, определяющих содержание, значение и реализацию, в том числе, конституционного права на образование: общеправовые принципы, общие принципы правового статуса человека и специальные принципы права на образование [8, с. 20-21].

К общеправовым принципам, в частности, относится провозглашение прав и свобод человека (ст. 2), принцип идеологического плюрализма (ч.3 ст. 13), светский характер государства (ч.1 ст. 14) и др. К принципам правового статуса человека следует, в первую очередь, отнести принцип неотчуждаемости основных прав и свобод (ч. 2 ст.17), признание и их гарантированность согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1 ст. 17). И, наконец, специальными принципами права на образования являются следующие принципы: общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях

(ч.2 ст. 43); бесплатность получения высшего образования на конкурсной основе в государственных или муниципальных образовательных учреждениях (ч.3 ст.43); обязательность общего среднего образования (ч.4 ст. 43); поддержка государством различных форм образования и самообразования (ч.5 ст.43) [9].

Указанные принципы получили развитие в базовом федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» (далее – закон об образовании).

В законе об образовании закреплено признание права на образование и определена многоуровневая система гарантий указанного права.

В соответствии с законом об образовании приоритетными целями правовой регламентации образовательных отношений являются: установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования. К основной задаче правового регулирования в указанной сфере относится обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование [10]. При этом запрещена дискриминация в сфере образования. Кроме того, в Законе четко определяются полномочия органов публичной власти, обеспечивающих реализацию права на образование.

На федеральном уровне приняты и иные законы, в которых закрепляется право на образование для отдельных категорий граждан. Так, например, в законе о статусе военнослужащих закреплено право военнослужащих на обучение в военных профессиональных образовательных организациях, военных образовательных организациях высшего образования, иных организациях, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, и реализующих программы дополнительного профессионального образования и (или) программы профессионального обучения, а также на подготовку и защиту в установленном законодательством РФ порядке диссертаций на соискание ученой степени [11].

В систему источников федерального образовательного права включаются и подзаконные нормативные акты: указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации [12], а также правовые акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти [13].

Особый интерес вызывает реализация нормотворческих полномочий в сфере образования Президентом Российской Федерации. Издаваемые им указы и распоряжения касаются наиболее значимых направлений государственной образовательной политики, государственного управления образованием и установления гарантий реализации конституционного права на образование. Например, в 2012 году президентом было дано задание Правительству Российской Федерации «увеличить к 2020 году число детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста до 70 - 75 процентов, предусмотрев, что 50 процентов из них должны обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» [14]. Следует подчеркнуть, что для содействия реализации полномочий главы государства в сфере образования и науки в структуре Администрации Президента РФ создано Управление по научно-образовательной политике.

Региональный уровень правового регулирования (в субъектах Российской Федерации). Учитывая, что в соответствии с п. «е» части 1 статьи 72 Конституции общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, на региональном уровне принимаются нормативные акты, регулирующие образовательные отношения.

Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что в субъектах Федерации активно формируется правовая основа, обеспечивающая реализацию и защиту права на образование участников образовательного процесса.

Так, например, в статье 42 Основного закона Республики Дагестан закреплено право каждого на образование и выбор форм его получения [15], в Законе Саратовской области об образовании устанавливаются меры социальной поддержки обучающихся образовательных организаций (дети из малоимущих семей; дети из многодетных семей; дети-сироты и др. категории граждан), что, бесспорно, способствует реализации их права на образование [16].

В контексте рассматриваемого вопроса особый интерес вызывает анализ закона г. Москвы, принятый в 2010 году, которым урегулированы отношения, связанные с реализацией права лиц с ограниченными возможностями здоровья на образование любого уровня и направленности в соответствии с их способностями и возможностями, в целях социальной интеграции указанных лиц, включая приобретение ими навыков самообслуживания, подготовки к трудовой, в том числе профессиональной деятельности и семейной жизни [17].

На современном этапе основой развития образования в регионах, в том числе и его правовой базы, служит региональное планирование. Например, в Саратовской области утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» на 2013-2018 годы» [18], которым, в частности, предусматривалось принятие Закона «Об утверждении нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности муниципальных общеобразовательных учреждений по реализации основных общеобразовательных программ» (принят 28 ноября 2013 г.). Фактически речь идет о реальном механизме проектного управления в данной сфере.

Муниципальный уровень правового регулирования. Муниципальные акты, регулирующие образовательные отношения, одна из самых многочисленных групп источников образовательного права, принимаемых органами местного самоуправления по вопросам образования, отнесенным к компетенции муниципальных властей. Как и применительно к нормативным правовым актам, принимаемым на уровне субъекта Федерации, в отношении муниципальных правовых актов, регулирующих образовательные отношения, законом об образовании (п.п. 4 и 5 ст. 4) устанавливается требование о соответствии содержащихся в них норм предписаниям федерального закона.

Решение вопросов местного значения в сфере образования осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. К указанным вопросам, в частности, относится вопрос организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (исключение составляют полномочия по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ с учетом положений федеральных государственных образовательных стандартов) [19].

Особое внимание в муниципальных образованиях уделяется программно-целевому регулированию образовательных отношений, влияющему на формирование нормативно-правовой базы в образовательной сфере. Например, одной из целей муниципальной программы «Развитие системы образования на территории Балаковского муниципального района» является обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в организациях, подведомственных Комитету образования БМР [20].

И, наконец, стоит отметить важную роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в сфере защиты права каждого человека на образование, которые оказывают значительное влияние на формирование и повышения эффективности нормативно-правового регулирования образовательных отношений. Особый интерес представляет постановление органа конституционного правосудия от 15 мая 2006 года, в котором указывается, что «важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства является обеспечение права каждого на образование, в том числе дошкольное, общедоступность и бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных учреждениях гарантируется (ч. 1,2 ст. 43 Конституции Российской Федерации) на основе конституционного принципа юридического равенства» [21].

Подводя итог краткого исследования правовых источников, регулирующих установление и реализацию права на образование, можно констатировать, что современное российское образовательное законодательство характеризуется многообразием юридических актов, отличающихся по форме и содержанию, принимаемых различными субъектами нормотворческой деятельности. Складывающаяся ситуация создает серьезные проблемы для правоприменителя. На наш взгляд, необходимо принятие кодифицированного нормативного акта – Кодекса об образовании, который позволит объединить значительное количество нормативных правовых актов, не включенных в систему законодательства об образовании (например, регулирующих вопросы образования военнослужащих; детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; лиц, осужденных к лишению свободы и др.). Кодекс будет способствовать обеспечению единообразного подхода к понятийному аппарату, расширит состав субъектов образовательных отношений, устраним возникающие коллизии норм, станет эффективным инструментом обеспечения доступности образовательного права в целом и реализации права на образование, в частности.

Библиографический список

1. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования, 2018. URL: <http://static.government.ru/media/>

files/i6yH0TiCpoJ6dcd0zebKpxcts8ttFE42.pdf.

2. Ибрагимов М. Г. Ибрагимова Е. М. Правовое регулирование в сфере образования в контексте государственной образовательной политики // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2012. С.129.

3. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций: принята Резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2000 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/sumitdecl.shtml.

4. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. URL:<http://base.garant.ru/>.

5. Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод ЕТС № 009 (Париж, 20 марта 1952 г.): с изм. от 11 мая 1994 г. URL:<http://base.garant.ru/>.

6. Образовательное право: учебник для академического бакалавриата /под общ. ред. А. И. Рожкова. – 2-е изд., испр. М.: Издательство Юрайт, 2016. С.21. URL: <https://www.biblio-online.ru/viewer/CC7D5495-C3F7-40B0-A88F-D283DCE33155#page/4>.

7. Остапец О. Г., Карномазова А. А. Проблемы реализации права на образование в контексте российского законодательства: современный этап. Перспективы развития науки и образования: сборник научных трудов по материалам IX международной научно-практической конференции, 30 сентября 2016 г. / Под общ. ред. А.В. Туголукова. Москва: ИП Туголуков А.В., 2016. С. 56-57.

8. Третьяк Н. В. Конституционное право на образование в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2011. С. 20-21. URL:<http://www.dissercat.com/>.

9. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.: в ред. закона о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 11 - ФКЗ. Официальный интернет – портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

10. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ч.3 ст. 4): в ред. от 25.12.2018 г. № 497-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации URL:<http://www.pravo.gov.ru>.

11. О статусе военнослужащих (ст.19): Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ: в ред. от 27.12.2018 г. № 545-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22, ст. 2331.

12. См., например: Об учреждении стипендий имени Е.Т. Гайдара для студентов организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования: постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 660: в ред. от 28.09.2018 г. № 1152 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 37, ст. 4676.

13. См., например: О федеральном перечне учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования: Приказ Минпросвещения России от 28 декабря 2018 г. № 345. Официальный интернет-портал правовой информации URL:<http://www.pravo.gov.ru>.

14. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599. Официальный интернет-портал правовой информации URL:<http://www.pravo.gov.ru>.

15. Конституция Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 10 июля 2003 г.: в ред. от 26.12.2017 г. № 107. URL: <http://www.nsr.du/dokumenty/zakoni>.

16. Об образовании в Саратовской области: Закон Саратовской области 28 ноября 2013 г. № 215-ЗСО: в ред. от 18.10.2017 г. № 71-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. 2013. № 50, с. 11566.

17. Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве: Закон города Москвы от 28 апреля 2010 г. № 16: в ред. от 14.12.2016 г. № 47. URL: <http://base.garant.ru/>.

18. План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» на 2013-2018 годы»: Постановление Правительства Саратовской области от 30 марта 2013 г. № 219-П: в ред. от 14.11.2016 г. № 619-п. URL: http://minobr.saratov.gov.ru/docs/68/4272/?sphrase_id=18492.

19. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. ст. 15, 16): в ред. от 27.12.2018 г. № 556-ФЗ. URL:<http://base.garant.ru>.

20. Об утверждении муниципальной программы «Развитие системы образования на территории Балаковского муниципального района»: постановление администрации Балаковского муниципального района

от 7 ноября 2014 г. № 5469: в ред. от 25.12.2018 г. № 4829. URL: [http:// www. admbal.ru/ content/ postanovlenie-5469-ot-7-noyabrya-2014-goda](http://www.admbal.ru/content/postanovlenie-5469-ot-7-noyabrya-2014-goda).

21. См.: По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П. URL: <http://base.garant.ru/>.