

УДК 342.72

К вопросу о гарантиях реализации конституционного права на образование

Вечканова Наталья Валерьевна

Кандидат юридических наук, заведующая кафедрой управления и права,
Институт развития образования Сахалинской области,
693020, Российская Федерация, Южно-Сахалинск, ул. Ленина, 111;
e-mail: nosovanata@newmail.ru

Аннотация

В статье представлен теоретический анализ конституционных норм и норм образовательного законодательства Российской Федерации на предмет закрепления гарантий права на образование. Автором рассмотрены понятие, содержание и виды гарантий права на образование, обозначен перечень политических, организационных, социально-экономических и юридических гарантий, обеспечивающих реализацию этого права. Особую актуальность для граждан приобретают социально-экономические гарантии, выражающиеся в создании государством благоприятных условий для получения образования. Основными требованиями к гарантиям права на образование определяют их действенность и эффективность, поскольку они ориентированы на обеспечение реализации данного права каждым человеком. Законодательное закрепление и реализация на практике эффективных гарантий права на образование является одной из основных целей государственной политики в области образования. В условиях модернизации системы образования в Российской Федерации следует сделать вывод о необходимости усиления гарантий, направленных на обеспечение качества российского образования.

Для цитирования в научных исследованиях

Вечканова Н.В. К вопросу о гарантиях реализации конституционного права на образование // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 6А. С. 30-39.

Ключевые слова

Конституция, право на образование, закон об образовании, гарантии права на образование, доступность образования, качество образования.

Введение

Международно-правовая интеграция способствует формированию новых подходов к законодательному закреплению права на образование, а также гарантий его реализации. Международными правовыми актами право на образование отнесено к фундаментальным естественным основным правам человека, гарантии реализации которого должны быть обеспечены государством. Такой подход в понимании права на образование представлен во Всеобщей декларации прав человека, в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в Конвенции о правах ребенка, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако конкретное содержание права на образование определяется внутренним законодательством каждого государства.

Гарантии права на образование в научном и практическом осмыслении

Для большинства государств право на образование – это право, закрепляемое на конституционном уровне правового регулирования. С одной стороны, это отражение особой значимости, которая в государстве и обществе придается праву на образование, с другой стороны, – дополнительная политико-правовая гарантия реализации этого права, дающая возможность его защиты в случае нарушения. Так, согласно ст. 43 Конституции в Российской Федерации право на образование имеет каждый. В основном законе понятие «каждый» определяет принадлежность этого права как гражданам РФ, так и иностранцам, лицам без гражданства вне зависимости от возраста? принадлежности к определенной расе, национальности, полового признака, наличия языка общения, происхождения лица, его места жительства, религиозных и иных убеждений, участия в общественных организациях. Реализация право на образование должна быть обеспечена каждому и не может ограничиваться состоянием здоровья, социальным, имущественным и должностным положением, наличием судимости.

Система гарантий, предусмотренная действующим законодательством Российской Федерации и являющаяся сложным комплексом мер политического, социального, экономического и идеологического характера, служит основой государственного механизма обеспечения конституционного права на образование. Этот механизм предусматривает не только меры по законодательному закреплению права на образование, но и предполагает создание системы органов государственной власти, уполномоченных осуществлять контроль за деятельностью образовательных учреждений.

Конституционные основы реализации права на образование установлены в ст. 72, согласно которой общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, и в ст. 114, в которой установлены полномочия Правительства РФ по обеспечению в Российской Федерации единой государственной политики в области

образования. В вопросах формирования политики в области образования Правительство руководствуется приоритетностью самого образования как одной из сфер государственного регулирования.

Являясь социальным правом, право на образование должно быть обеспечено социально-правовыми гарантиями, которые могут быть предоставлены только государством. По мнению Л.Д. Воеводина, государственные гарантии должны служить надежным мостиком, обеспечивающим правовой статус личности при переходе от общего к частному, от декларируемой законом возможности к ее реализации [Воеводин, 1997, 222]. Реализация прав и свобод человека в повседневной жизни находится в полной зависимости от всевозможных и различных по характеру факторов, которые могут рассматриваться как гарантии этих прав и свобод, если они способствуют их реализации.

Такие ученые, как Ю.А. Кудрявцев, В.В. Спасская, В.М. Сырых, В.И. Шкатулла, Л.Д. Воеводин, отмечают, что понятие «гарантии» в широком смысле объединяет все объективные и субъективные факторы, направленные на действительную реализацию прав и свобод человека, а в случаях неполной или ненадлежащей реализации прав и свобод, – направленные на устранение причин и возможных препятствий либо обеспечивающие защиту нарушенных прав [Зуйкова, 2013, 138]. Применительно к праву на образование под его гарантиями следует понимать условия, средства, способы, приемы и методы, лежащие в основе обеспечения его фактической реализации и всесторонней охраны [Алексеев, 1995, 127].

Система гарантий конституционного права

Система гарантий конституционного права на образование включает в себя политические, организационные, социально-экономические и юридические гарантии. Политические гарантии права на образование определяются государственно-политическим режимом, демократическим характером власти в государстве, благодаря которым обеспечивается политическая стабильность в обществе и государстве, гарантируется приоритет государственной политики в сфере образования [Козырин, www]. Установленную Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ систему образования можно рассматривать как организационную гарантию права на образование. Элементами системы образования, согласно нормам закона, являются федеральные государственные образовательные стандарты, образовательные программы, образовательные организации, организации, осуществляющие образовательную деятельность, участники образовательных правоотношений, а также органы, осуществляющие управление в сфере образования, контроль и оценку качества образования, субъекты, обеспечивающие образовательную деятельность и т. д.

Организационная основа государственной политики в сфере образования формируется на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008

№ 1662-р, и Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р. Стратегическими целями этих документов является формирование уровня экономического и социального роста государства, способствующего выходу России на передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и обеспечивающего национальную безопасность и гарантии реализации конституционных прав граждан. При этом государственная политика в области образования определяет стратегической целью развития – повышением качества образования и его доступности в соответствии с требованиями инновационного развития экономики, современными потребностями общества и гарантиями реализации прав каждого гражданина.

Право на образование обеспечивается государством посредством создания социально-экономических условий для его получения. К основным социально-экономическим (материальным) гарантиями относят стабильность национальной экономики, эффективность государственной денежно-кредитной и налоговой политики, учитывающей интересы образования, поддержание системы образования с помощью кредитных, налоговых и прочих льгот [Козырин, www].

Для граждан социально-экономические гарантии выражаются в создании государством благоприятных социально-экономических условий для получения образования. Например, это устанавливаемые государством контрольные цифры приема на обучение по программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований, предоставление поддержки образовательного кредитования для обучающихся по основным профессиональным образовательным программам, различные социальные и налоговые вычеты и т. д.

Социально-экономические гарантии реализации права на образование, предусмотренные законом «Об образовании в Российской Федерации» предоставляют обучающимся в зависимости от их статуса перечень различных мер социальной поддержки и стимулирования: полное государственное обеспечение, включая одежду, обувь, инвентарь; предоставление питания, мест в интернатах или в общежитиях; транспортное обеспечение; стипендии, материальная помощь, других денежных выплат и т. д.

Образовательным законодательством предусмотрен и ряд специальных социально-экономических гарантий: для гражданам с ограниченными возможностями здоровья предусмотрено обучение по адаптированным образовательным программам с созданием необходимых условий для их социальной адаптации и коррекции нарушений развития (инклюзивное образование); для обучающихся, проявляющих выдающиеся способности, предусмотрена система специальных государственных стипендий; государством гарантируется свобода выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества и т. д.

Юридическими гарантиями являются правовые средства и способы реализации права на образование и его защиты [Сырых, 2013, 51]. Юридические гарантии права на образование условно можно разделить на гарантии двух видов: формально-юридические гарантии и гарантии институциональные.

Формально-юридические гарантии права на образование представляют собой нормативное закрепление основных положений, обеспечивающих реализацию права на образование, включая и тех, которые указывались как политические, социально-экономические и организационные гарантии.

Нормативными актами выступают Конституция РФ, акты отраслевого законодательства об образовании, акты органов власти субъектов РФ, акты органов местного самоуправления в рамках их полномочий в сфере образования. Система источников образовательного права также включает указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и приказы, изданные федеральными органами исполнительной власти, по вопросам, регулирующим образовательные правоотношения.

Законами, принятыми на федеральном уровне, определяются общее направления развития системы образования и регламентируются общие вопросы, получающие последующее развитие в нормативных актах субъектов РФ, что дает возможность учитывать особенности конкретного региона. Основная их функция заключается в обеспечении законодательной основы для правового регулирования отношений, возникающих в сфере образования при реализации образовательного права. Так, базовой формально-юридической гарантией права на образование является такая конституционная норма, как гарантированность общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, бесплатность получения высшего образования на конкурсной основе.

Формально-юридическими гарантиями отраслевого законодательства выступают положения закона «Об образовании в РФ», устанавливающие возможности выбора образовательной организации для обучения, выбора языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования и др. Особой гарантией бесплатности образования может рассматриваться запрет, установленный указанным законом, на оказание платных образовательных услуг в той же организации, где обучается учащийся, во избежание конфликта интересов педагогического работника, а также взамен гарантированного бесплатного обучения.

Институциональные гарантии права на образование дают возможности защиты и восстановления нарушенных прав, обеспечивая действительную реализацию формально-юридических гарантий [Стешенко, Степанько, 2015, 57].

Группа институциональных гарантий представлена государственными органами и общественными организациями, куда граждане, чьи права на образование нарушены, могут обратиться за защитой и восстановлением нарушенного права на образование, а также процедуры, способствующие обеспечению реализации, охраны и защиты права на образование (подача административной жалобы, судебная процедура и т. д.).

Конституционное право на судебную защиту является основной институциональной гарантией в случае нарушения реализации права на образование. Обращение гражданина в суд общей юрисдикции и далее при необходимости в Конституционный Суд РФ направлены на пресечение незаконного посягательства на рассматриваемое право, способствует

его восстановлению и привлечению виновных к ответственности. Любым человеком может быть обжаловано в судебном порядке решение и действие (или бездействие) любого органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения и должностных лиц, которые каким-либо образом нарушают право на образование.

Обеспечение реализации права на образование требует скоординированной работы не только законодательных и государственных органов, но активного участия в образовательном процессе образовательных учреждений и всех участников образовательных правоотношений. И если проблема модернизации образовательного законодательства на сегодняшний день практически решена, то социально-экономические гарантии реализации права на образование требуют постоянной государственной поддержки. Создание современной материально-технической базы образовательных организаций, кадровая политика, ориентированная на повышение престижа профессии педагога, стимулирование работы квалифицированных кадров, материальная и моральная поддержка молодых педагогов, ресурсное, научно-методическое сопровождение образовательного процесса, его информатизация – все эти гарантии, должны быть направлены на обеспечение качества российского образования.

Заключение

Для Российской Федерации как социального государства одной из важнейших функций является обеспечение права каждого на образование посредством гарантий, закрепляемых действующим законодательством Российской Федерации в сфере образования. Основными требованиями, предъявляемыми к гарантиям права на образование, должны быть их действенность и эффективность, поскольку они ориентированы на обеспечение реализации данного права каждым человеком. Законодательное закрепление и реализация на практике эффективных гарантий права на образование является одной из основных целей государственной политики в области образования.

Библиография

1. Всеобщая Декларация прав человека от 10.12.1948. М.: Приор, 2003. 10 с.
2. Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 04.11.1950 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст.163.
4. Конвенция о правах ребенка: одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 45. Ст. 955.
5. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

6. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон РФ от 29.12.2012 № 273-ФЗ: принят Гос. Думой 21.12.2012: одобрен Советом Федерации 26.12.2012 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.
7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
8. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 годы»: утверждена распоряжением Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 17. Ст. 2058.
9. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. 320 с.
10. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Изд-во МГУ, ИНФРА М-НОРМА, 1997. 304 с.
11. Лукичев Г.А., Сырых В.М. (ред.) Документы международного права по вопросам образования. М.: Готика, 2003. 560 с.
12. Зуйкова Н.И. Источники реализации права на образование // Гражданское общество и правовое государство. 2013. Т. 1. С. 137-139.
13. Козырин А.Н. Комментарии к Федеральному закону № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 // Федеральный центр образовательного законодательства. URL: http://www.lexed.ru/praktika/realizatsiya-273-fz/detail.php?ELEMENT_ID=2460
14. Назарова О.Ю. О природе права на образование // Вестник ТГПУ. Сер. Гуманитарные науки (правоведение). 1999. Вып. 3(13). С. 24-25.
15. Стешенко Я.Д., Степанько С.Н. Право ребенка на образование и защита прав учащихся общеобразовательных учреждений // Юный ученый. 2015. № 1. С. 56-58.
16. Сырых В.М. Федеральный закон «Об образовании в РФ» как предтеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 40-63.

To the question of guarantees for the realization of the constitutional right to education

Natal'ya V. Vechkanova

PhD in Law, Head of the Department of management and law,
Institute of education development of Sakhalin region,
693020, 111 Lenina st., Yuzhno-Sakhalinsk, Russian Federation;
e-mail: nosovanata@newmail.ru

Abstract

The article presents theoretical analysis of the constitutional norms and norms of the educational legislation of the Russian Federation to consolidate their guarantees for the right to education. The author considers the concept, content and types of guarantees for the right to education, the list of political, organizational, socio-economic and legal guarantees for the enforcement of this law. Socio-economic guarantees reflected in the establishment by the state of favorable conditions for education are of particular relevance to citizens. The main requirements for the guarantees of the right to education are determined by their effectiveness and efficiency because they are focused on ensuring the implementation of this law. Legislation and implementation of effective guarantees for the right to education in practice is one of the main goals of state policy in the field of education. Ensuring the realization of the right to education requires the coordinated work of legislative and state bodies, and active participation of educational institutions and all participants in the educational process. In the context of modernization of the education system in the Russian Federation, it should be concluded that there is a need to strengthen guarantees aimed at ensuring the quality of Russian education.

For citation

Vechkanova N.V. (2017) K voprosu o garantiyakh realizatsii konstitutsionnogo prava na obrazovanie [To the question of guarantees for the realization of the constitutional right to education]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (6A), pp. 30-39.

Keywords

Right to education, Constitution, law on education, guarantees for the right to education, free and accessible education, quality of the education.

References

1. Alekseev S.S. (1995) *Teoriya prava* [The theory of law]. Moscow: BEK Publ.
2. Gosudarstvennaya programma Rossiiskoi Federatsii "Razvitie obrazovaniya na 2013-2020 gody": utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 15.05.2013 № 792-r [The State Program of the Russian Federation "Development of Education for 2013-2020": approved by the order of the Government of the Russian Federation No. 792-r of May 15, 2013] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 17, Art. 2058.
3. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii [Constitution of the Russian Federation] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 31, Art. 4398.

4. Kontsepsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 g.: utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r [The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2020: approved by the decree of the Government of the Russian Federation No. 1662-r on November 17, 2008] (2008). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 47, Art. 5489.
5. Konventsiya o pravakh rebenka: odobrena General'noi Assambleei OON 20.11.1989 [Convention on the rights of the child: approved by the UN General Assembly on November 20, 1989] (1990). *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov SSSR i Verkhovnogo Soveta SSSR* [News of the Congress of People's Deputies of the USSR and the Supreme Soviet of the USSR], 45, Art. 955.
6. Konventsiya o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod: zaklyuchena v g. Rime 04.11.1950 [Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: concluded in Rome on November 04, 1950] (2001). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 2, Art. 163.
7. Kozyrin A.N. Kommentarii k Federal'nomu zakonu № 273-FZ "Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii" ot 29.12.2012 [Comments on the Federal Law No. 273-FZ "On Education in the Russian Federation" of December 29, 2012]. *Federal'nyi tsentr obrazovatel'nogo zakonodatel'stva* [Federal Center for Educational Legislation]. Available at: http://www.lexed.ru/praktika/realizatsiya-273-fz/detail.php?ELEMENT_ID=2460 [Accessed 25/04/17].
8. Lukichev G.A., Syrykh V.M. (eds.) (2003) *Dokumenty mezhdunarodnogo prava po voprosam obrazovaniya* [Documents of international law on education]. Moscow: Gotika Publ.
9. Mezhdunarodnyi Pakt ob ekonomicheskikh, sotsial'nykh i kul'turnykh pravakh ot 16.12.1966 [International covenant on economic, social and cultural rights of December 16, 1966] (1994). *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF* [Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation], 12.
10. Nazarova O.Yu. (1999) O prirode prava na obrazovanie [On the nature of the right to education]. *Vestnik TGPU. Ser. Gumanitarnye nauki (pravovedenie)* [Bulletin of TSPU. Series Humanities (Jurisprudence)], 3(13), pp. 24-25.
11. Ob obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon RF ot 29.12.2012 № 273-FZ: prinyat Gos. Dumoi 21.12.2012: odobren Sovetom Federatsii 26.12.2012 [Education in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 273-FZ of December 29, 2012] (2012). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 53, Art. 7598.
12. Steshenko Ya.D., Stepan'ko S.N. (2015) Pravo rebenka na obrazovanie i zashchita prav uchashchikhsya obshcheobrazovatel'nykh uchrezhdenii [The right of the child to education and protection of the rights of pupils of general educational institutions]. *Yunyi uchenyi* [Young Scientist], 1, pp. 56-58.
13. Syrykh V.M. (2013) Federal'nyi zakon "Ob obrazovanii v RF" kak predtecha Kodeksa RF ob obrazovanii: shag vpered, tri nazad [Federal Law "On Education in the Russian

Federation" as a forerunner of the RF Education Code: a step forward, three years ago]. *Ezhegodnik rossiiskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva* [Yearbook of Russian educational legislation], 8, pp. 40-63.

14. Voevodin L.D. (1997) *Yuridicheskii status lichnosti v Rossii* [The legal status of a person in Russia]. Moscow: Moscow State University, INFRA M–NORMA Publ.
15. *Vseobshchaya Deklaratsiya prav cheloveka ot 10.12.1948* [The Universal Declaration of Human Rights of December 10, 1948] (2003). Moscow: Prior Publ.
16. Zuikova N.I. (2013) Istochniki realizatsii prava na obrazovanie [Sources of realization of the right to education]. *Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo* [CivilsSociety and the rule of law], 1, pp. 137-139.