

УДК 342.733

В.М. Шадрин
V.M. Shadrin

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

В статье рассматриваются исторические аспекты закрепления права на образование в конституциях зарубежных государств, анализируются различные подходы к формулированию конституционно-правовых норм, посвященных реализации этого права. Право на образование рассматривается как естественное, неотъемлемое право человека второго поколения, с позиций сформировавшегося в мировом сообществе в середине двадцатого века стандарта прав человека. Рассматривается опыт закрепления анализируемого права в конституциях некоторых современных государств.

Ключевые слова: право на образование, конституция, права человека.

FOREIGN EXPERIENCE OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE RIGHT TO EDUCATION

The article deals with the historical aspects of securing the right to education in the constitutions of the states, various approaches to the formulating the constitutional and legal provisions dealing with this right are analyzed. The right to education is seen as a natural, imprescriptible human right of the second generation, from the position of the human rights standard formed in the global community in the mid-twentieth century. The experience of fixing the analyzed rights in the constitutions of some modern states is considered.

Keywords: right to education, constitution, human rights.

Вплоть до эпохи Просвещения, обязанности и ответственность по образованию детей в Европе были возложены исключительно на родителей и церковь. Одна из первых систем обязательного образования на национально-государственном уровне была создана в Шотландии. Закон об образовании 1496 г. обязывал детей дворян и крестьян-фригольдеров посещать школу. Школы были созданы при каждом церковном приходе и финансировались прихожанами. Великая французская революция конца XVIII в. и Американская революция 1776 г. положили начало переводу образования, как процесса и результата усвоения определенной суммы знаний, навыков, умений [5], в сферу гражданских обязанностей.

Считалось, что государство должно принимать более активную роль в деле образования, обязано помочь сделать его доступным для всех. В Конституции Франции 1791 г. было указано, что «будет обеспечено и организовано народное образование, общее для всех граждан, бесплатное в части, необходимой для всех людей...» [11, с. 154]. Статья 22 Декларации прав человека и гражданина якобинской Конституции I года (1793 г.) ставила задачей общества доступность образования для каждого [10]. На тот момент, образование и в Европе, и в Америке было доступно лишь высшим социальным слоям, и государственное образование было воспринято как

средство понимания эгалитарных [2] идеалов, подчеркивающих революцию [1].

Революционные движения в Европе 1848–1849 гг. подорвали феодальные отношения и пережитки в ряде стран, поставили в порядок дня многие, давно назревшие исторические задачи. Более чем в 10 германских монархиях были установлены конституционные законы с гарантированными правами народных представительств. В январе 1850 г. Фридрих-Вильгельм IV октроировал новую Конституционную хартию, которая стала действующим основным законом Прусского королевства. Значительное место в Конституции было уделено развитию школьного образования (ст. 20–25), обязательность которого впервые была закреплена еще в 1763 г. указом Фридриха Великого. В Конституции провозглашалась свобода «науки и преподавания», бесплатное обучение в публичных начальных школах. Государство при этом гарантировало выделение необходимых средств для их содержания. Вместе с тем Конституция предписывала строгий государственный надзор за школами с целью пресечения всякого вольнодумства. Учителя публичных школ наделялись правами и обязанностями государственных чиновников со всеми вытекающими из этого последствиями (ст. 23). В Конституции Германской империи 1849 г. (Verfassung des deutschen Reiches) праву на образование

были посвящены статьи со 152 по 158. Их целью было отыскать приемлемый баланс в этом важном вопросе между ребенком, церковью, родителями и государством. Образование было определено как функция государства и отделялось от церкви. Однако центральная власть была явно не настроена моментально создавать образовательные институты. Скорее Конституция обосновывала лишь право граждан учиться, предоставляло свободу науке и технике, гарантировало право всякого использовать свои способности по своему усмотрению.

В XIX в. право на образование еще не входило в состав перечня классических прав человека. Как таковое оно отсутствует в Билле о правах 1689 г., Декларации независимости США 1776 г. и Французской декларации прав человека 1789 г. Эти акты акцентировали внимание на таких правах и свободах, как недопустимость произвольного ареста, свобода мысли и слова, свобода религии, право на жизнь и защиту личности, равенство, право собственности и право избирать и быть избранным и др. Это первое поколение прав человека, явившихся основой индивидуальной свободы, было пропитано духом невмешательства в личную жизнь человека. Государство представлялось потенциальной угрозой личным свободам, и поэтому должно было не вмешиваться в дела гражданского общества настолько, насколько это было максимально возможно. Право на образование и сопутствующее обязательство со стороны государства по его обеспечению не вписывалось в эту схему.

Либеральная концепция прав человека в XIX в. предусматривала сохранение основной обязанности родителей давать соответствующее образование своим детям, обязанность же государства заключалась в том, чтобы контролировать исполнение родителями этой обязанности. К тому же законодательство ряда государств уже предписывало обязательное школьное обучение. Законодательство о детском труде ограничивало время, в течение которого ребенок мог работать, и обеспечивало посещение школы. На уровне государства стали нормативно закрепляться учебные планы и минимальные образовательные стандарты. Однако государственная обязанность регулирования, предоставления и обеспечения образования исполнялась частично. В вопросах образования власть продолжала полагаться на церковь и родителей.

Во второй половине XIX в. право на образование проходит путь от «домашнего дела» до признания его естественным правом человека. В дальнейшем это было воспринято конституциями европейских государств.

Первым государством, закрепившим в 1917 г. право на образование на конституционном уровне, была Мексика. Текст документа в основном повторял положения предыдущей конституции 1857 г., но добавлял к ним три принципиально важные новеллы. В частности, статья третья предусматривала введение всеобщего бесплатного начального образования.

В Российской Империи закон об образовании отсутствовал, хотя проекты такового неоднократно предлагались и обсуждались. Основопологающим законодательным актом, регулировавшим деятельность начальной школы в России, было «Положение о начальных народных училищах», принятое в 1874 г. К начальным народным училищам относились: 1) ведомства Министерства народного просвещения: а) приходские училища в городах, посадах и селах, содержимые за счет местных обществ и частью за счет казны и пожертвований частных лиц, и б) народные училища, учреждаемые и содержимые частными лицами разного звания; 2) ведомства Министерств государственных имуществ, Внутренних дел, Удельного, Горного: сельские училища разных наименований, содержимые за счет общественных сумм; 3) ведомства духовного: церковно-приходские училища, открываемые православным духовенством в городах, посадах и селах, с пособием и без пособия казны, местных обществ и частных лиц; 4) все вообще воскресные школы, учреждаемые как правительством, так и обществами городскими и сельскими и частными лицами для образования лиц ремесленного и рабочего сословий обоюбого пола, не имеющих возможности пользоваться учением ежедневно [20].

В октябре 1918 г. «Положением о единой трудовой школе РСФСР» принцип обязательности обучения всех детей школьного возраста был установлен на уровне законодательного акта, единого для всей территории государства [4]. Устанавливались бесплатность обучения в школах 1-й и 2-й ступени, совместное обучение мальчиков и девочек, а также обязательный учет детей от 6 до 17 лет и снабжение учащихся учебными пособиями, питанием, одеждой и обувью.

Впервые глава, в которой закреплялись основные политические права и свободы, в том числе и право на бесплатное образование, была включена в Конституцию СССР 1936 г.: «Граждане СССР имеют право на образование. Это право обеспечивается всеобщим обязательным начальным образованием, бесплатностью образования, включая высшее образование...» (ст. 121).

В середине XX в. под влиянием таких международно-правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.) в мировом сообществе сложился определенный стандарт, по которому право на образование включило в себя: право каждого человека на образование как таковое; бесплатность и обязательность начального образования; бесплатность общего образования; открытость и доступность среднего образования, включая профессионально-техническое среднее образование; общедоступность высшего образования на основе индивидуальных способностей; создание условий для постепенного перехода к бесплатному среднему и высшему образованию; свобода получения образования как в государственных, так и в негосударственных образовательных учреждениях, для которых государство вправе установить минимальные образовательные стандарты; свобода религиозного воспитания [7].

Вопрос о признании естественного характера права на образование в конституциях зарубежных государств решается по-разному.

Некоторые из них вслед за международными нормами признают право на образование за каждым (беженцами, вынужденными переселенцами, апатридами и т. д.) вне зависимости от принадлежности к гражданству страны (Бельгия [19, с. 344], Греция, Италия [17, с. 109], Нидерланды [15, с. 616], Швеция [8, с. 603], Япония [16, с. 399]). «Школа открыта для всех» (ч. 1 ст. 34 Конституции Итальянской Республики 1947 г.), «Все имеют равное право на образование в соответствии со своими способностями, в порядке, предусмотренном законом» (ч. 1 ст. 26 Конституции Японии 1947 г.). Иные страны (Германия [14, с. 583], Испания [18, с. 56]) признают такое право только за гражданами своей страны. «Все граждане имеют право на образование» (ст. 27.1 Конституции Испании 1978 г.).

«Каждый имеет право на образование», – гласит ч. 1 ст. 43 Конституции Российской Федерации (1993 г.), почти дословно повторяя ч. 1 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека. В России право на образование признается как за ее гражданами, так и за любыми лицами, находящимися на законных основаниях на ее территории.

Конституции некоторых стран вообще не закрепляют право на образование (Франция, Великобритания, США) либо благодаря гибким формулировкам избегают спорного аспекта его принадлежности в зависимости от наличия или отсутствия гражданства (Индия [12, с. 441], Швейцария [13, с. 547]).

В настоящее время многие государства гарантируют право на образование в конституциях, основных законах, вместе с тем родители имеют возможность выбрать, как реализовать это право в отношении своих детей в соответствии с религиозными и философскими взглядами.

В европейских странах, США, Канаде, Австралии законодательно (в рамочной форме) рассматриваются основные положения, касающиеся целей образования, его структуры, организации, типов общеобразовательных учреждений. Законодательные условия обеспечивают реализацию образовательной политики, взаимодействие, установление принятых регуляторов, требований и свобод. Устанавливаются нормы сертификации образования, ответственности участников образовательного процесса. Иногда для этого могут приниматься специальные законы (Бельгия, Италия, Франция, Финляндия и др.).

В Финляндии всеобщее обязательное образование введено в 1921 г., т. е. только после выхода страны из состава Российской Империи. В настоящее время действует закон, вступивший в силу в 1998 г., по которому обязательное обучение можно получить не только в общеобразовательной школе, но и приобретая соответствующий объем знаний иными способами. По общему правилу ребенок идет в общеобразовательную школу в том году, когда ему исполняется 7 лет (по мотивированной просьбе родителей ± 1 год). В школе обучение длится 9 лет и заканчивается в 15–16-летнем возрасте, или через 10 лет.

Право лиц, проживающих в Финляндии, обучаться и получать знания в интересующей их области имеет законодательную основу и относится к основным правам. В Конституции прямо закреплено право на образование, на родной язык и культуру (касается шведоязычного и финноязычного населения, саамов, цыган и иных групп). Важным социально-правовым принципом, основывающимся на Конституции, является положение, согласно которому у каждого постоянно проживающего в Финляндии лица должна быть возможность на получение образования, соответствующего его способностям [6].

Основными принципами образовательной политики являются равноправие в получении образования независимо от имущественного состояния, пола, языка, национальности или места жительства, а также приоритет требований качества. Важным является также принцип пожизненного обучения: каждый имеет право продолжать саморазвитие и познание нового, а также расти морально и этически ответственным членом общества.

Конституция Финляндии закрепляет принципы бесплатности среднего и высшего образования, к тому же учеба даст право на получение финансовой поддержки от государства.

Обучение является публичным; доступ к обучению, однако, может быть ограничен по обоснованным причинам.

Языком обучения является обычно финский или шведский язык, которые являются государственными языками, но им может быть также саамский, цыганский язык или язык глухонемых. Изучение второго государственного языка включается в учебную программу. Обучение может проводиться и на другом родном для ученика языке, если это не будет мешать ему в учебе. В последнее время увеличилось обучение на английском языке.

Наряду с дошкольным, начальным, средним образованием, в Финляндии широко распространено обучение взрослых по принципу пожизненного обучения. Принцип пожизненного обучения находит свое выражение в широко развитой системе добровольного просвещения, в которую входят различные народные и открытые учебные заведения. В рамках этой системы осуществляются учебные программы и для лиц пожилого возраста [6].

Основывающийся на Конституции Финляндии социально-правовой принцип, согласно которому у каждого должна быть возможность на образование, соответствующее его способностям, имеет значение для системы высшего образования. Основные принципы образовательной политики страны, которыми являются равноправие в получении образования независимо от имущественного состояния, пола, языка, национальности или места жительства, а также приоритет требований качества, касаются системы высшего образования. После получения высшего образования у выпускника имеется возможность продолжать свое образование для получения степени лицензиата и далее доктора (например, юридических наук).

Важным направлением образовательной политики Финляндии в последние годы является обеспечение доступности академического образования на всей территории страны. С этой целью образованы университетские центры в регионах, в которых отсутствуют вузы. Основная задача таких центров – сосредоточить деятельность различных вузов, а также предпринимательскую деятельность в единой сети в соответствующем регионе для обеспечения его жизнеспособности.

Основные принципы французского образования: свобода преподавания (государственные

и частные учреждения), бесплатность образования, нейтральность образования, светскость и нерелигиозность образования. Принципы системы образования имеют уже более чем столетнюю историю и были заложены в 1880–90-х гг. В преамбуле Конституции 1946 г., являющейся составной частью Конституции Французской Республики 1958 г. закреплено: «Организация общественного бесплатного и светского образования всех ступеней является долгом Государства». Образование обязательно для детей от 6 до 16 лет и состоит из нескольких ступеней (начальное, среднее и высшее). Во Франции сосуществуют частная и государственная системы образования. В частных учебных заведениях обучается около 20% всех учащихся. Государство утверждает все школьные программы для частных и государственных школ, организует конкурсы и экзамены. Только государство имеет право на выдачу дипломов до уровня бакалавра (*baccalauréat*).

Со времени закона Дебре от 1959 г. частное образование получает помощь от государства (*contrat d'association*) – именно государство оплачивает труд преподавателей и участвует в расходах на обучение (8 из 9-ти частных школ пользуются этой помощью).

Кодекс образования Франции (Приложение к распоряжению № 2000-549 от 15 июня 2000 г.) вслед за Конституцией Франции устанавливает, что приобретение общей культуры и признанной квалификации обеспечено всем молодым людям, каково бы ни было их общественное, культурное и географическое происхождение [9].

Каждый ребенок имеет право на школьную подготовку, которая, дополняя воздействие его семьи, содействует его образованию.

Школьная подготовка способствует развитию, позволяет приобрести культуру, готовит к профессиональной жизни и к исполнению своих обязанностей человека и гражданина. Она составляет основу непрерывного образования. Семьи привлекаются к осуществлению этих задач.

Чтобы содействовать равенству возможностей, соответствующие положения делают возможным доступ каждого в соответствии с его склонностями к различным типам или уровням школьной подготовки.

Образование есть первый национальный приоритет. Публичная служба образования задумана и организована для учащихся и студентов. Она содействует равенству возможностей.

Право на образование гарантировано каждому с тем, чтобы позволить ему развивать свою личность, повышать уровень начальной и непрерывной подготовки, включаться в общественную

и профессиональную жизнь, исполнять свое гражданское предназначение.

Чтобы гарантировать это право, распределение средств государственной службы образования учитывает объективные различия в ситуации, в том числе в экономическом и социальном плане.

Система образования в ФРГ признана одной из наиболее гибких и дифференцированных, приспособленных к быстрому изменению потребностей народного хозяйства. Она представляет собой классическую трехступенчатую структуру, состоящую из начальной, средней и высшей школы. Основным закон об образовании в Германии предоставляет право каждому гражданину свободно развивать свою личность и выбирать школу, место учебы и профессию по своим способностям и наклонностям. Школьное образование в соответствии со ст. 7 Конституции, находится под контролем государства, является обязательным с первого по девятый классы. Управление же находится в компетенции федеральных земель, в ведении земельных министерств образования и культуры (Kultusministerium). На федеральном уровне координируется Конференцией земельных министров культуры. Обучение начинается с 5- или 6-летнего возраста и продолжается от четырех до шести лет. При этом цель политики в области образования заключается в том, чтобы оказать оптимальную поддержку каждому человеку и дать ему возможность получить квалифицированную подготовку, отвечающую его интересам и потребностям. Каждый гражданин Германии в течение всей жизни имеет возможность получить общее, высшее и профессиональное образование. Германия является высокоразвитым индустриальным государством и не может обойтись без высококвалифицированных специалистов. Правительство Германии заинтересовано в качественной подготовке профессиональных кадров широкого профиля в различных научных областях и ежегодно выделяет крупные суммы на развитие системы образования. Обучение в государственных школах Германии является бесплатным как для граждан Германии, так и для граждан иностранных государств. Однако в системе немецкого образования представлены и частные образовательные учреждения, хотя их количество незначительно.

Система обязательного бесплатного начального светского образования в Англии формируется со второй половины XIX в. В 1883 г. парламент страны впервые утвердил ежегодные ассигнования на строительство и содержание школ для бедных. Таким образом, в Англии и Уэльсе

государство впервые стало непосредственно поддерживать систему народного образования.

В настоящее время, система школьного образования Великобритании делится на три этапа: primary education (начальная школа), secondary education (средняя школа), further education (старшая школа). Обязательным считается двенадцатилетнее образование с 5 до 16 лет. От 2 до 5 лет дети получают образование в Nursery Schools, а в 16 лет они заканчивают Secondary Schools и получают сертификат GCSE (сертификат об общем и среднем образовании).

В Великобритании основным документом, регулирующим образовательное право, является закон, поскольку нет писаной конституции. Все законы (акты обеих палат Парламента, прошедшие определенную процедуру принятия, подписания монархом и обнародования) обладают равной юридической силой. Необходимо иметь в виду, что, к примеру, в Шотландии действует собственный национальный Парламент, полномочия которого в сфере правового регулирования образования настолько широки, что можно говорить о самостоятельной системе образования.

В Великобритании правовое регулирование образования на законодательном уровне представлено сотнями разрозненных законов и актов делегированного законодательства, часть из которых устарела или была отменена. При этом работы по консолидации и кодификации на государственном уровне ведутся медленными темпами.

Условно законы об образовании Великобритании можно разделить на профилирующие и иные. К профилирующим законам, т. е. законам, предметом правового регулирования которых являются преимущественно отношения в сфере образования, относятся следующие.

Закон об образовании 1996 г. (Education Act 1996). На сегодняшний день для Англии и Уэльса – это базовый нормативный правовой акт в сфере образования.

Закон об образовании 1996 г. впоследствии несколько раз изменялся. Самостоятельный Закон об образовании в Шотландии появился в 2000 г. (Education and Training (Scotland) Act 2000). С 1999 г. Парламент Шотландии принял еще несколько законов об образовании, в частности: в 2001 г. – Закон «О поддержке студентов (Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act 2001)»; в 2002 г. – законы: «О стратегии охраны лиц с ограниченными возможностями и образовательных записях», «Об изменении школьного законодательства», «Об органах управления квалификациями»; в 2003 г. – Закон «О школьных завтраках»; в 2004 г. – законы:

«О дополнительной поддержке образования», «О школьном образовании (министерских полномочиях и независимых школах)»; в 2005 г. – законы: «О дальнейшем и высшем образовании», «О газельском языке»; в 2006 г. – Закон «О шотландских школах» [3].

Кратко рассмотрев историю закрепления права на образование в конституциях некоторых зарубежных государств, анализируя различные подходы к формулированию конституционно-правовых норм, посвященных реализации этого права, можно заключить: право на образование является естественным и неотъемлемым правом

человека, зафиксированном в конституциях большинства стран мира; на основе международно-правовых актов в мировом сообществе сформирован определенный стандарт прав человека, включающий в себя и право на образование. Нормы конституций большинства европейских государств соответствуют или приближаются к этому стандарту.

На современном этапе образование в Европейском регионе переживает период интенсивной интеграции. Россия в полную силу участвует в процессах унификации подходов к правовому регулированию всех уровней образования.

Примечания

1. Beiter K.-D. The Protection of the Right to Education by International Law. Martinus Nijhoff Publishers. – 2005. – P. 21–22.
2. Концепция, в основе которой лежит идея, предполагающая создание общества с равными политическими, экономическими и правовыми возможностями всех членов этого общества.
3. Корф Д. В. Образовательное право и образовательная система Великобритании // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2006. – Т. 1.
4. Народное образование в СССР. Сборник документов 1917–1973 гг. – М., 1974.
5. Несмотря на большое количество существующих трактовок термина «образование», определения, которое бы полностью отражало всю многогранность этого сложного понятия, пока что не существует.
6. Орлов В. Образовательное право Финляндии. – <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod/>
7. Рожков И. Право на образование. Как оно отражено в Конституции России и конституциях зарубежных государств // Директор школы. – 1994. – № 2. – С. 70.
8. См.: § 21, 22 главы 2 Конституции Швеции (Королевства Швеция) от 27 февраля 1974 г. // Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – Т. 3. – С. 603.
9. См.: Кодекс образования Франции. Законодательная часть. – М., 2003.
10. См.: Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. – М., 1957. – С. 330–342.
11. См.: Конституция Франции 1791 г. // Права человека : учебник-хрестоматия / отв. ред. А. Х. Саидов. – Ташкент, 2000. – С. 154.
12. См.: ст. 41 Конституции Индии // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2006. – С. 441.
13. См.: Статьи 19, 20, 41, раздела 3 Конституции Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – Т. 3. – С. 547.
14. См.: Статья 12, 7 Конституции Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – Т. 1. – С. 583.
15. См.: Статья 23 Конституции Нидерландов (Королевства Нидерландов) от 17 февраля 1983 г. // Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – Т. 2. – С. 616.
16. См.: Статья 26 Конституции Японии // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособие / В. В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2006. – С. 399.
17. См.: Статья 34 Конституции Италии (Итальянской Республики) // Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – Т. 2. – С. 109.
18. См.: Часть 1 статьи 27 Конституции Испании (Королевства Испания) // Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – Т. 2. – С. 56.
19. См.: Часть 3 статьи 24 Конституции Бельгии (Королевства Бельгия) от 17 февраля 1994 г. // Конституции государств Европы / под ред. Л. А. Окунькова. – М., 2001. – Т. 1. – С. 344.
20. Хрестоматия по истории педагогики / сост. Н. А. Желваков ; под ред. С. А. Камнева. – М., 1936.

ШАДРИН Владимир Михайлович, доцент кафедры социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ), кандидат исторических наук, доцент. E-mail: shadrin.19@yandex.ru

SHADRIN Vladimir Mikhailovich, Assistant Professor of Social Studies and Management Chair, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU), Candidate of History. E-mail: shadrin.19@yandex.ru