Петросян Том Эдвардович. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Петросян Том Эдвардович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"].- Москва, 2014.- 229 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.**

Конституционное право на образование является одним из важнейших и в то же время - одним из наиболее сложных для науки конституционного права прав человека. Вступление с 1 сентября 2013 г. в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-Ф3 «Об образовании в Российской Федерации», а также принятие субъектами Российской Федерации новых законов об образовании (или существенное обновление таких законов), согласованных с вышеуказанным Федеральным законом, ставит на повестку дня вопрос о качестве и полноте конституционно-правовых гарантий права на образование, о согласованности федеральных и региональных норм российского законодательства в этой области.

Актуальность настоящего исследования также определяется приоритетами развития системы образования в России, обозначенными в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г.1 и закрепленными в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р , согласно паспорту которой миссией образования позиционируется обеспечение реализации каждым гражданином своего позитивного социального, культурного и экономического потенциала, в конечном итоге - социально-экономическое развитие России; для этого сфера образования должна обеспечивать доступность качественного образования на протяжении жизни каждого человека.

Существенная актуализация заявленной темы в последние годы обусловлена происходящими в области образования процессами глобализации, оказывающими существенное влияние на гарантии и реализацию конституционного права на образование, повышением внимания международных организаций (ООН, Совет Европы и др.) к теме надлежащей гарантированности конституционного права на образование. Так, значение конституционного права на образование нашло отражение в Рекомендации ПАСЕ №1750(2006) от 29 мая 2006 г. «Школьное образование в целях всестороннего развития», Резолюции ПАСЕ № 1929(2013) от 24 апреля 2013 г. «Вопросы культуры и образования в работе национальных парламентов: европейская политика», Рекомендации

Послание Президента РФ- Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. -2013.-13 февраля. Собрание законодательства Российской Федерации. -2013. -№ 21. - Ст. 2671.

**4** ПАСЕ №2015 (2013) от 24 апреля 2013 г. «Доступ молодежи к основным правам», Рекомендации ПАСЕ №2014(2013) от 24 апреля 2013 г. «Европейская молодежь: насущная задача в сфере образования», Резолюции ПАСЕ №1930(2013) от 24 апреля 2013 г. «Европейская молодежь: насущная задача в сфере образования».

Увеличение количества решений Европейского суда по правам человека, касающихся указанного конституционного права3, на фоне все более часто выявляемых нарушений этого права в России4определяет необходимость обращения к заявленной теме.

**Степень научной исследованности темы.** Конституционное право на образование не раз становилось предметом исследований, в частности, затрагивалось в работах В.М. Сырых, Е.Д. Волоховой, И.В. Понкина, А.Н. Козырина, М.Н. Кузнецова, А.Г. Богатырева, Л.С. Гребнева, СВ. Курова, Н.С. Семёновой, А.А. Акбаева, В.И. Шкатулла и др. По этой теме были защищены диссертационные исследования СВ. Барабановой, СВ. Безуглова, А.Е. Бондаревского, Н.С. Голубковой, Т.В. Грачевой, О.М. Ильиной, О.Е. Калпинской, Е.А. Каштановой, Т.Н. Матюшевой, В.В. Рыбаковой, СЛ. Серегиной, М.В. Смирновой, О.Н. Столбушинской, О.В. Стульниковой, О.А. Тепляковой, Н.В. Третьяк, И.В. Тяпкиной, Д.В. Хромова, Е.С. Чугуновой и др. В советское время указанный круг вопросов исследовался в работах Т.С Румянцевой, Л.А. Дольниковой, Б.С. Эбзеева и др. Из зарубежных авторов обоснованно выделить работы следующих авторов: Алессандра Лундстрём Сарелин, Фоне Кумэнс, Кишор Сингх, Агостино Рейс Монтейро, К. Томашевски, Кен Браун, Идее Никэйс, Клаус Дитер Бейтер, Ильва Бергстрём, Андрэж Легран, Дон Моррисон, Мике Верхейде, Моасир Гадотти, Ларри Вилмор, Кэтрин Райли, Дэниэл Лехнер, Мария Рон-Бальзера, Рэнделл Каррен, Нэвилл С. Хэррис, Эмерико Д. Лапати, И.М.М. Грегори, Саймон МакГрат, Уильям Тэйт, Грэхэм Хайдон, Майкл Имбер, Джаред Нэйменсон, Энн Китон и др.

Однако тема все еще остается неисчерпанной и нуждается в дальнейшем научной осмыслении.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся по поводу признания,

3 Cultural rights in the case-law of the European Court of human rights. - Strasbourg: Council
ofEurope,2011.-P. 16-19.

4 См., например: Прокуратура края Забайкальского края: Нарушено конституционное
право на образование 46 несовершеннолетних, находящихся в следственном
изоляторе г. Читы // <. -12.12.2013.

**5** обеспечения, реализации и защиты конституционного права на образование, а также содержание указанного права, его значение и его место в общем объеме фундаментальных прав и свобод человека.

**Предметом диссертационного исследования** являются законодательство Российской Федерации, законодательство зарубежных стран, международные акты, устанавливающие правовые гарантии и концептуальные основания признания, охраны и защиты конституционного права на образование, документы судебной практики по исследуемому кругу вопросов.

**Цель диссертационной работы** состоит в конституционно-правовом исследовании значения и содержания конституционного права на образование, значение этого права и его место в общем объеме фундаментальных прав и свобод человека, а также особенности правового закрепления гарантий указанного права в законодательстве российской Федерации.

Цель диссертационного исследования предопределила нижеследующие **задачи диссертационной работы:**

-научное осмысление содержания конституционного права на образование, в том числе раскрытие особенностей конституционно-правовой природы права на образование, отличающих указанное право от прочих фундаментальных прав человека, а также исследование структуры конституционного права на образование;

- исследование гарантий конституционного права на образование, особенностей их закрепления и реализации;

-конституционно-правовое исследование правового обеспечения конституционного права на образование в Российской Федерации (на федеральном и региональном уровнях), включая оценку степени полноты и качества закрепления гарантий конституционного права на образование в законодательстве Российской Федерации, анализ корреляций групп таких гарантий;

-анализ международно-правовых гарантий конституционного права на образование и особенностей интерпретации значения и содержания конституционного права на образование в практике Европейского суда по правам человека;

-сравнительно-правовое исследование особенностей правового закрепления гарантий конституционного права на образование в конституциях и законах об образовании зарубежных государств (на центральном и региональном уровнях);

— научное обобщение интерпретационных позиций в отношении значения и содержания конституционного права, отраженных в зарубежной судебной практике.

**Методологическую основу диссертационной работы** составили общенаучные методы исследования (анализ, включая системный анализ, синтез, индукция, дедукция и другие), кроме того - частнонаучные методы научного познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, юридико-лингвистический и др.). Научный метод анализа выступил в качестве основного исследовательского метода, обеспечив накопление и обработку искомого референтного научного материала, получение результирующих научных обобщений и других выводов. Задействование метода системного анализа обеспечило возможность осмысления всей полноты правовых гарантий исследуемого права в законодательстве Российской Федерации, а также возможность фундаментального осмысления содержания конституционного права на образование во всей его многоаспектности, исследовать совокупность разнообразных и весьма многочисленных гарантий указанного права. Применение формально-юридического и юридико-лингвистического методов дали возможность выявить необходимую семантическую нагрузку норм, закрепляющих гарантии исследуемого права. Задействование сравнительно-правового исследовательского метода позволило осмыслить зарубежный опыт правового обеспечения права на образование, выработать необходимые обобщения найденных массивов зарубежных норм.

**Источниковую, нормативную и эмпирическую основу диссертационного исследования**составили:

^законодательство Российской Федерации, включая Конституцию Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. №273-Ф3 «Об образовании в Российской Федерации», конституции и уставы субъектов Российской Федерации, а также законы субъектов Российской Федерации (прежде всего — об образовании); федеральные подзаконные акты и подзаконные акты субъектов Российской Федерации;

1. нормы международного права, международные документы и документы международных организаций;
2. конституции зарубежных государств мира (Андорра, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Германия, Гондурас, Доминиканская Республика, Иордания, Иран, Испания, Италия, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Объединенные Арабские Эмираты, Перу, Португалия, США, Чили, Швейцария, Япония), а также конституции

**7** внутригосударственных субъектов ряда из вышеуказанных зарубежных государств (Аргентины и Германии);

1. законы об образовании 10 зарубежных государств мира (Аргентины, Армении, Бельгии, Германии, Испании, Мексики, Польши, Сербии, Словакии, Франции, Чехии) и 59 внутригосударственных субъектов ряда из вышеуказанных зарубежных государств (всего автором было исследовано 69 зарубежных законов об образовании);
2. решения зарубежных судебных органов (Великобритания, Индия, Ирландия, Канада, Колумбия, США (федеральные суды, суды штатов Калифорния, Алабама, Северная Каролина, Западная Виргиния, Флорида, Массачусетс), Филиппины, Южно-Африканская Республика).

Был также произведен тщательный обзор значительного объема зарубежной и отечественной научной литературы по теме настоящего исследования и по сопряженным с нею вопросам.

**Научная новизна диссертации** определяется авторской постановкой цели и задач, авторской концепцией осмысления и описания заявленной научной темы, особенностями примененной научной методологии, а также следующими научными результатами в рамках представленной авторской концепции конституционного права на образование:

-показаны особенности конституционно-правовой природы права на образование, отличающие указанное право от прочих фундаментальных прав человека, выявлена и описана структура указанного права, предложено авторское определение исследуемого права;

-исследованы структура общего объема гарантий конституционного права на образование, особенности закрепления и реализации таких гарантий;

-сделан вывод относительно степени полноты и качества закрепления гарантий конституционного права на образование в законодательстве Российской Федерации;

-представлен анализ международно-правовых гарантий

конституционного права на образование, выявлены правовые позиции Европейского суда по правам человека и позиции в зарубежной судебной практике, существенные для понимания и толкования исследуемого права;

-представлен комплекс выводов по результатам проведенного сравнительно-правового исследования особенностей правового закрепления гарантий конституционного права на образование в конституциях и законах об образовании зарубежных государств.

**8** Результатом проведенного конституционно-правового и сравнительно-правового научного исследования являются следующие **выносимые на защиту и заявляемые как обладающие научной новизной положения:**

1. Предложено авторское определение конституционного права на образование как обладающего сложной структурой права, в основе своей являющегося фундаментальным естественным правом человека, включающего в себя правопритязание на получение на недискриминационной основе сообразно своему возрасту до достижения определенного возраста (в рамках обязательного образования) гарантированных комплексов образовательных благ (как находящихся в сложной корреляции обучения и воспитания) и образовательных услуг определенного содержания (сообразно наклонностям, императивам и ожиданиям интеграции в общество), уровня и качества в определенное время и в пределах определенной (разумной) территориальной удаленности места получения образования от места жительства, а после окончания обязательного образования (вплоть до образования в течение всей жизни) — правопритязание на получение комплексов образовательных благ и образовательных услуг сообразно своим потребностям и наклонностям в целях профессиональной подготовки и/или личностного развития.
2. Правовая природа конституционного права на образование определяется нижеследующими его особенностями:

детерминированность этого права (помимо частного интереса) прежде всего высоким публичным интересом, поскольку организация и обеспечение системы образования является одной из наиболее важных функций государства, юридически существенной для создания условий выполнения гражданами ряда своих конституционно определенных обязанностей, поддержания и сохранения научного и образовательного потенциала общества, солидарности общества и культурного наследия;

онтология этого права как производного сложного взаимодействия ряда фундаментальных конституционно гарантированных прав и свобод человека: права на жизнь во взаимосвязи с правом на достойную жизнь (ч.І ст.20 и ч.І ст.7 Конституции РФ), права на свободное развитие человека во взаимосвязи с правом на свободное использование своих способностей (ч.І ст.7 и ч.І ст.34), права на признание, реализацию, охрану и защиту достоинства личности человека (ч.І ст.21), свободы творчества (ч.І ст.44 Конституции РФ), прав в области культуры (статья 44 Конституции РФ), права на информацию (часть 4

9 статьи 29 Конституции РФ); при этом рассматриваемое право одновременно выступает механизмом, обеспечивающим возможности полноценной реализации указанных прав; то есть связь конституционного права на образование с другими конституционно гарантируемыми правами и свободами человека такова, что не обеспечивая реализацию конституционного права на образование как фундаментального права человека, невозможно обеспечить реализацию некоторых других конституционных прав человека;

-сложная структура этого права (право на доступ к образованию определенных уровней, право на содержание образования, право на качество образования, право на территориальную и иную доступность образования, право на мобильность в образовании, право на направленность получаемого образования на интеграцию личности в общество и на личностное развитие и мн. др).

3. Проведенный сравнительно-правовой анализ опыта зарубежных государств мира в части правового обеспечения конституционного права на образование, а также соответствующего законодательства внутригосударственных субъектов ряда зарубежных государств, в т.ч. профильных законов об образовании, дал необходимые и достаточные основания для нижеследующих выводов:

-значение конституционного права на образование, впервые появившегося в конституциях некоторых европейских и латиноамериканских государств (Испания, Бразилия и др.) еще в середине XIX века (в отличие от России, где историю этого права как всеобщего условно следует вести от статьи 17 Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г.), в большинстве случаев находит в той или иной мере отражение на уровне конституций как государств, так и внутригосударственных субъектов, при этом очевидны существенные различия в осмысления и позиционировании конституционным законодателем в различных государствах места и значения конституционного права на образование в общем объеме конституционных прав и свобод человека и в объеме культурных прав человека, соответственно, разнятся и способы и меры детализации закрепления в конституциях императивов и гарантий конституционного права на образование;

-в большинстве федеративных и регионалистских государств вопросы обеспечения конституционного права на образование относятся к компетенции органов государственной власти регионов, а в ряде государств (как, например, в США) это предмет совместной компетенции органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления. Соответственно, в федеративных и регионалистских

**10** государствах основной объем правовых гарантий, детализирующих и обеспечивающих конституционные гарантии конституционного права на образование, закреплен на уровне регионов, тогда как базовое правовое регулирование этого комплекса вопросов осуществляется или совместно федерацией с субъектами федерации или вообще преимущественно федерацией;

— современная тенденция развития и углубления децентрализации
публичной власти только способствует такому явлению, как локализация
образования (повышение значения органов местного самоуправления в
регулировании образования);

- законы об образовании являются важнейшим источником права в
интерпретации и детализирующем охвате объема гарантий
конституционного права на образование. Общим в таких законах
различных зарубежных государств выступают: а) закрепление прямых
указаний на признание образования благом и ценностью для всего
общества в целом, а права на образование - одним из фундаментальных
прав человека, б) право на образование интерпретируется как
сложносоставное, включающее в себя целый ряд элементов
(самостоятельных прав). Различия состоят в: а) отнесении права на
образование к той или иной группе прав, б) различных объемах и мерах
императивности гарантий конституционного права на образование;
в) различном значении, придаваемом тем или иным элементам
конституционного права на образование.

1. Проведенное исследование особенностей и полноты закрепления гарантий конституционного права на образование в законодательстве Российской Федерации дало основания для авторского вывода о достаточности обеспеченности законодательно установленными гарантиями исследуемого конституционного права на образование (включая все его необходимые элементы). Те отдельные нарушения права на образования, которые имеют место в России, являются результатом неисполнения действующих гарантий, то есть результатом проблем правоприменительной практики (недостатки государственной системы защиты прав граждан в области образования, коррупционные проблемы в области образования, недостатки механизмов ответственности региональных органов государственной власти в области образования и органов местного самоуправления в этой области, недостатки деятельности непосредственно образовательных организаций).
2. Учёт наиболее эффективных решений в зарубежном законодательстве об образовании и в соответствующей зарубежной

11 правоприменительной практике позволил диссертанту сформулировать нижеследующие направления и меры совершенствования правоприменительной практики в Российской Федерации в части повышения гарантированности и защиты конституционного права на образование:

- введение на уровне субъекта Российской Федерации должности
уполномоченного по правам человека в сфере образования;

-повышение активности деятельности органов самоуправления образовательных организаций (попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации, - ст. 26 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») в части контроля содержания и качества образования, утверждения применяемых программ, а также в части защиты права обучающихся на образование;

-внедрение различных форм внутреннего самоаудита образовательных организаций в части оценки качества обеспечения условий для полноценной реализации конституционного права на образование;

-развитие сети и практики деятельности школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования;

- введение механизмов отчетности органов государственной власти
субъектов Российской Федерации в области образования непосредственно
перед населением за качество обеспечения условий для полноценной
реализации конституционного права на образование.

**Практическая значимость диссертации** определяется тем, что в диссертации развиты научные конституционно-правовые представления о содержании конституционного права на образование, о системе правовых гарантий и особенностях реализации указанного права, что позволяет повысить качество правоприменительной практики по данному кругу вопросов.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы для преподавания конституционного права, основ правового регулирования образования, могут быть полезны при подготовке соответствующих учебных и научно-методических пособий.

Практическое значение диссертационной работы определяется также тем, что диссертантом введены в научный оборот многочисленные новые источники, прежде всего - зарубежные законодательные акты в области образования.

12 Результаты диссертации могут быть применены в правотворческой деятельности законодательных органов Российской Федерации.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Основные научные результаты диссертации прошли обсуждение и были поддержаны на кафедре правового обеспечения государственной и муниципальной службы факультета «Международный институт государственной службы и управления» ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», а также прошли апробацию в выступлениях диссертанта на научно-практических конференциях, в числе которых следующие: круглый стол «Информационно-аналитическое обеспечение законодательного процесса» (31 мая 2012 года, г.Москва, РАНХиГС); уч.-методич. семинар для преподавателей образовательных учреждений, участвующих в реализации антикоррупционных программ (с 19 по 21 ноября 2012 года, г. Москва, РАНХиГС); семинар «Правотворчество и законодательный процесс» (с 19 по 21 ноября 2012 года, г.Москва, РАНХиГС); круглый стол «Об основных направлениях развития и совершенствования нормативной правовой базы системы аттестации научных кадров высшей квалификации» (21 мая 2013 года, г.Москва, Комитет Государственной Думы по образованию).

Верификация научных результатов диссертационного исследования была произведена на основе проведенного диссертантом в феврале - марте 2014 года анкетирования среди специалистов в области правового регулирования образования и управления образованием, что позволило подтвердить научную ценность диссертации и уточнить заложенную в неё авторскую концепцию.

Ряд научных наработок диссертанта и основанных на них его практических рекомендаций был внедрен при разработке и обсуждении в Государственной Думе Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», о чем имеется соответствующий официальный акт о внедрении.

Основные результаты диссертации отражены в научной монографии и ряде научных статей диссертанта, в том числе в изданиях из перечня ВАК Минобрнауки России