

УДК 342.72/.73

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЗОВАНИЕ**

В.А. ЮБКО

(Белорусский государственный университет, Минск)

Исследуются вопросы конституционного права на образование и совершенствование законодательства в сфере реализации данного права. Затрагивается проблемность термина «реализация», которая обусловлена, среди прочего, и неустоявшимся в юридической науке пониманием данного термина. Выявлены правовые пробелы в законодательстве по обеспечению реализации права на образование, в том числе отсутствие ответственности родителей за невыполнение своих обязанностей по обучению детей и получению ребенком обязательного базового образования. В центре внимания находятся вопросы реализации гражданами права на бесплатное образование, его доступность. Вносятся предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Конституционная гарантия права на образование в Республике Беларусь имеет не только важное формально-правовое значение, но также значимо наличие адекватного механизма реализации данного права современным потребностям личности и белорусского общества. Представляется необходимым привести пример из истории союзного нам государства: российский император Петр I, выступая в Правительствующем Сенате, возмущенно отмечал: «Всеу законы писати, когда их не исполняти» [11, с. 25]. Действительно, норма права имеет только тогда социальную ценность, когда имеет возможность быть реализованной, а не существовать только в качестве текста на бумаге.

Реализация права на образование направлена на удовлетворение таких важных потребностей личности и общества, как потребность в получении знаний, применении навыков для жизни в обществе и подготовке кадров.

Основная часть. Рассматривая вопросы реализации права на образование, следует отметить, что проблемность данной дефиниции обусловлена, среди прочего, и неустоявшимся в юридической науке пониманием термина «реализация», поскольку в научной литературе наличествует плюрализм мнений по данному вопросу: ведется отдельная дискуссия в отношении реализации норм объективного конституционного права (конституционно-правовых норм), реализации собственно норм Конституции (конституционных норм) и, отдельно, реализации субъективного конституционного права на образование.

Можно согласиться с Т.В. Грачевой, что «процесс реализации прав личности вообще и процесс реализации права на образование в частности носит достаточно сложный характер и имеет определенную структуру. Именно поэтому в юридической литературе в последнее время все чаще говорится о механизме реализации, под которым обычно понимается способ осуществления прав и свобод» [22].

В исследовании механизма действия конституционных норм существенное значение уделяется формам реализации, отмечает В.О. Лучин, выделяя при этом четыре формы реализации конституционных предписаний: соблюдение, исполнение, использование и применение [3, с. 45]. Интерес представляет форма «использование». Использование – это активная форма реализации, по сравнению с исполнением отличается возможностью усмотрения правореализующих субъектов [3, с. 47]. Например, государство гарантирует право на получение среднего специального или высшего образования, а граждане могут сами решать вопрос об использовании или неиспользовании данного права. Полагаем, из всех форм реализации форма «использование» наиболее приемлема для конституционной нормы об образовании.

В научной литературе абсолютно верно высказывается Н.П. Демидова, что механизм реализации права на образование не может функционировать без соответствующей ей особой концепции – концепции, которая означает, что нужно отказаться от рыночной установки на предоставление образовательных услуг и перейти к концепции культурно-ценностного восприятия права на образование как формализованной установки на обеспечение интересов общества и личности. В этой связи, руководствуясь критерием социального государства, органы государственной власти должны включить сферу образования в число исключительных компетенций государства. Все остальные формы организации образовательных учреждений должны создаваться на принципах соответствия государственным образовательным стандартам, а образовательные услуги должны трансформироваться из средства извлечения прибыли в средство общественного развития [4, с. 38]. Применительно к Республике Беларусь действуют образовательные стандарты, система менеджмента качества, о которых речь пойдет ниже.

В научной литературе отмечается, что проблема реализации прав и свобод личности не может быть рассмотрена сугубо в формально-юридическом аспекте. Особое значение здесь приобретают факторы политического, экономического, духовно-нравственного, организационного, социально-психологического и иного порядка, которые обуславливают процесс реализации прав и свобод и во многом определяют его эффективность и результат [2].

Ввиду этого вопросы реализации содержательного наполнения конституционного права граждан на образование требуют дальнейшего изучения. Несмотря на то, что сегодня действует Кодекс Республики Беларусь об образовании 2011 года с изменениями и дополнениями (далее – Кодекс об образовании), вопрос реализации конституционного права на образование остается актуальным. Отметим, что за такое короткое время с момента с момента его принятия внесено уже значительное число изменений и дополнений, что также свидетельствует в пользу изучения данной проблематики. Небесспорным в научной литературе остается вопрос о правовой природе действующего нормативного правового акта, который скорее является консолидированным актом, нежели кодифицированным.

Для обеспечения качественного образования в Кодексе об образовании закреплены права и обязанности учреждений и организаций: учреждений образования; иных организаций, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять реализацию программы воспитания детей, нуждающихся в оздоровлении; организаций, реализующих образовательные программы послевузовского образования; иных организаций, индивидуальных предпринимателей, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность; законных представителей несовершеннолетнего обучающегося; педагогических работников. На законодательном уровне закреплены взаимоотношения между участниками образовательного процесса при реализации образовательных программ и системы образования в целом.

В соответствии со статьей 12 Кодекса об образовании система образования включает в себя: систему дошкольного образования, общего среднего образования, профессионально-технического образования, среднего специального образования, высшего образования, послевузовского образования, дополнительного образования детей и молодежи, дополнительного образования взрослых, специального образования. Немаловажное значение имеет закрепление образовательных программ и форма получения образования. Реализация образовательных программ предоставляет возможность получить основное, дополнительное, специальное образование, при этом включает в себя содержание (научно-методическое обеспечение образования) и ресурсное обеспечение (кадровое и материально-техническое). Научно-методическое, кадровое и материально-техническое обеспечение играют немаловажную роль в получении качественного образования. Следует отметить, что одним из приоритетов государственной политики Республики Беларусь является система образования, которая призвана обеспечить доступное и качественное образование на всех уровнях.

Система образования как вид деятельности учебного процесса нуждается во внесении в нее существенных изменений и дополнений. Для совершенствования механизма реализации конституционного права на образование в средних и высших учебных заведениях страны необходимо ориентировать деятельность образовательных учреждений на предоставление качественного и социально востребованного образования путем построения, возможно, иной системы учебного процесса. Поиск оптимальных решений, принятие конкретных задач играют важную роль в процессе реализации права на образование. Однако необходимо не только выработать концептуальные положения по совершенствованию законодательства в сфере реализации права на образование, разработать определенные программы, но и обратить внимание на материальное, организационно-техническое, правовое обеспечение.

Основываясь на конституционном принципе доступности среднего специального и высшего образования для всех в соответствии со способностями каждого, а также с учетом права граждан на получение достоверной и полной информации, Конституционный Суд в решении от 9 октября 2003 года предложил Министерству образования заблаговременно согласно ежегодно утверждаемым правилам приема в учебные заведения устанавливать сроки и порядок определения контрольных цифр приема абитуриентов на получение образования за счет бюджетных средств и средств физических и юридических лиц.

Примечательно, что в Республике Беларусь, в отличие от Российской Федерации, не дается разъяснение Конституционного Суда Республики Беларусь по вопросу «доступности образования». Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» под «доступностью образования» понимается важнейшая гарантия права на образование, обязывающая государство перераспределять средства и поддерживать экономическую систему образования, чтобы каждый вне зависимости от социального статуса, материального положения, экономического состояния страны, мог получить необходимый уровень образования для достойной жизни, а образовательные учреждения должны находиться в терри-

ториальной доступности. Отметим, что в Республике Беларусь принцип территориальной доступности, прежде всего, распространяется на средние учебные заведения. При этом под обеспечением принципа доступности образования не идет речь о предоставлении льгот на проезд к учебному средне специальному и высшему заведению.

Как говорилось выше, в статье 12 Кодекса об образовании названы уровни основного образования: дошкольное образование; общее среднее образование; профессионально-техническое образование; среднее специальное образование; высшее образование; послевузовское образование. Однако в Конституции говорится лишь о среднем, профессионально-техническом, среднем специальном и высшем образованиях. Акцент законодателя в Конституции сделан именно на 4 уровня основного образования. Возможно, под средним образованием конституционно понимается дошкольное и общее среднее образования. В этой связи возникает вопрос, обязательно ли в таком случае дошкольное образование. Такая позиция законодателя создает неясность в отношении общего среднего образования, которое «как бы выпадает из конституционной гарантии» [5, с. 222]. Думается, что реализация права на общее среднее образование необязательна. При этом без общего среднего образования невозможна реализация права на высшее образование. В соответствии с комментарием к Конституции «в средние специальные учебные заведения (на дневную форму обучения) могут поступать лица, имеющие общее базовое, общее среднее либо профессионально-техническое образование с общим средним; а в высшие учебные заведения – лица, имеющие общее среднее или профессионально-техническое образование с общим средним образованием либо среднее специальное образование» [6, с. 893].

Получение общего среднего образования является правом, воспользоваться которым зависит от самого человека, в отличие от обязательного базового образования. Как известно, при наличии обязанности существует и ответственность, в разделе V Кодекса об образовании предусматривается дисциплинарная ответственность обучающегося (основания для привлечения обучающегося к дисциплинарной ответственности и применение мер дисциплинарного взыскания). Очевидно, что дисциплинарная ответственность касается в первую очередь лиц, обучающихся в профессионально-технических, средних специальных и высших учреждениях образования, поскольку за совершение дисциплинарного проступка одной из мер взыскания предусматривается отчисление (ст. 128 Кодекса). Как справедливо отмечает Г.А. Трофимова, «мера об отчислении малоэффективна. Комиссии по делам несовершеннолетних редко соглашаются на отчисление несовершеннолетних из образовательного учреждения. Поскольку возникает вопрос: а куда потом пойдет несовершеннолетний? Все сводится к переводу несовершеннолетнего в другое учебное заведение, и данная мера лишь частично отражает характер ответственности за неправомерное поведение. Как известно, любая ответственность представляет собой лишение, умаление, создание дополнительных обязанностей, то есть ощущение субъектом на себе каких-то неблагоприятных последствий. А потому такая санкция, как перевод в аналогичное учебное заведение, только расположенное на другой территории, заведомо не отвечает условиям обеспечения ответственности учащихся» [7, с. 39–40]. Немаловажным является значимость общего базового образования, без получения которого в соответствии с Кодексом об образовании невозможна реализация права на профессионально-техническое и среднее специальное образование. В соответствии со статьей 186 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье от 9 июля 1999 г. № 278-3 (далее – Кодекс о браке и семье) все дети имеют право на получение бесплатного общего среднего и профессионально-технического образования в государственных учреждениях образования, на выбор учреждения образования и получение образования. Дети имеют право на получение профессии в соответствии со своими склонностями и способностями. Поскольку общее базовое образование является обязательным, то существует обязанность родителей в воспитании детей и их обучении (ч. 3 ст. 32 Конституции, ст. 68 и ч. 1 ст. 75 Кодекса о браке и семье). В случае невыполнения своих обязанностей по воспитанию детей к родителям применяются меры воздействия, в частности лишение родительских прав и отобрание ребенка без лишения родительских прав. Лишение родительских прав как исключительная мера воздействия предусматривается на основании решения суда. Применение данной меры влечет за собой серьезные правовые последствия. В соответствии с частью 1 статьи 80 Кодекса о браке и семье родители могут быть лишены родительских прав в отношении несовершеннолетних детей, если будет установлено, что они уклоняются от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей или злоупотребляют своими родительскими правами, жестоко обращаются с детьми, ведут аморальный образ жизни, что оказывает вредное воздействие на детей, если родители отказались от ребенка и подали письменное заявление о согласии на усыновление при их раздельном проживании с ребенком, а также если в течение шестимесячного срока после отобрания у них ребенка по решению комиссии по делам несовершеннолетних районного, городского исполнительного комитета, местной администрации района в городе по месту нахождения ребенка не отпали основания для отобрания у них ребенка, указанные в части 1 статьи 85-1 Кодекса о браке и семье. Данный вид ответственности касается в первую очередь неблагополучных семей в отношении воспитания детей. В вопросе об образовании детей

в законодательстве не предусмотрено ни гражданско-правовой, ни административной, ни уголовной ответственности за несоблюдение родителями обязанности по обучению детей, например, за систематическое непосещение детьми школы. В советский период согласно пункту 7 постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 августа 1930 г. «О введении всеобщего обязательного обучения» предусматривалась административная ответственность в отношении родителей или лица и учреждения за непосещение детьми занятий в школах. Как отмечает Г.А. Трофимов, «для реализации конституционной нормы на получение общего образования необходимо, чтобы государство гарантировало его общедоступность и бесплатность, а родители или лица, их заменяющие, обеспечивали бы получение данного образования детьми» [7, с. 37]. Применительно к Республике Беларусь статья 35 Кодекса об образовании закрепляет обязанности законных представителей в отношении несовершеннолетних обучающихся, среди них обязанность обеспечивать условия для получения образования и развития обучающихся; уважать честь и достоинство других участников образовательного процесса; выполнять требования учредительных документов, правил внутреннего распорядка для обучающихся; а также иные обязанности, предусмотренные Кодексом об образовании, актами законодательства, учредительными документами и иными локальными нормативными правовыми актами учреждений образования, иных организаций, индивидуальных предпринимателей, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность. При этом в законодательстве Республики Беларусь ничего не говорится про ответственность и санкции в отношении законных представителей (родителей или лиц, их заменяющих). Но все же поскольку общее базовое образование является обязательным, а обязанность предполагает наличие ответственности за невыполнение возложенных обязательств, представляется целесообразным закрепить в законодательстве меру взыскания за невыполнение обязанности по обучению детей в виде предупреждения или штрафа в отношении родителей или лиц, их заменяющих. Отметим, что в статье 9.4. Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-3 предусматривается административная ответственность за невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию детей, повлекшее совершение несовершеннолетним деяния, содержащего признаки административного правонарушения либо преступления, но не достигшим ко времени совершения такого деяния возраста, с которого наступает административная или уголовная ответственность за совершенное деяние. К таким лицам применяется мера взыскания в виде предупреждения или наложение штрафа в размере до десяти базовых величин. Однако данная юридическая ответственность применяется лишь в случае совершения *правонарушения* детьми. Видится пробел в законодательстве. Так, статья 32 Конституции закрепляет, что родители обязаны заботиться о воспитании, развитии и обучении детей. То есть конституционная обязанность родителей согласно статье 32 Основного Закона существует, а конституционной ответственности нет. Полагаем, что целесообразно закрепить на подконституционном уровне (в Кодексе об образовании) ответственность родителей за невыполнение своих обязанностей по обучению детей, получению ребенком обязательного базового образования.

Отдельный интерес представляет реализация права на высшее образование военнослужащими, которым государство в соответствии с действующим законодательством дает возможность получать бесплатное высшее образование неоднократно. В то же время существуют ограничения по национальному признаку, в соответствии с Правилами приема и правовыми актами Министерства обороны регулируется порядок приема граждан Республики Беларусь для обучения в военных учебных заведениях других государств, осуществляющих подготовку офицерских кадров для Вооруженных Сил Республики Беларусь и транспортных войск Республики Беларусь. Представляется, что закрепление такого положения связано с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь.

Завершающим уровнем основного образования является послевузовское образование. Видится необходимость закрепить право на послевузовское образование и в тексте Конституции, поскольку Основной Закон имеет высшую юридическую силу в соответствии со статьей 137 Конституции и статьей 10 Закона «О нормативных правовых актах» от 10 января 2000 г. № 361-3.

В целом, исходя из вышесказанного, необходимо в тексте Конституции закрепить 5 уровней образования: среднее, профессионально-техническое, среднее специальное, высшее и послевузовское. Все уровни образования должны гарантироваться государством. При этом нужно сохранить доступность и бесплатность образования. Конституционно стоит гарантировать не только право на образование, но и закрепить конституционную обязанность в получении базового образования. Послевузовское образование должно быть доступно в соответствии с интеллектуальным и творческим потенциалом как на конкурсной основе, так и по целевому назначению.

Целью большинства ученых-исследователей является распространение идей равенства при получении образования разных уровней. Зачастую авторы берут за основу действующие механизмы по оптимизации правового регулирования дополнительных государственных гарантий, льгот реализации конституционного права на образование, в том числе детей-инвалидов, а также отсутствие в законодательст-

ве единой терминологии основных понятий категорий граждан, имеющих недостатки в физическом и (или) психическом развитии [8, с. 29]. Действительно, важное место в системе гарантий реализации конституционного права на образование занимают льготы, предоставляемые отдельным категориям граждан, среди них преимущественное право при зачислении в средние специальные и высшие государственные учебные заведения, для отдельных категорий граждан предусматривается зачисление в высшие учебные заведения без сдачи централизованного тестирования, если лицо выиграло республиканскую олимпиаду. Так, в главе 4 Правил приема для получения высшего образования I ступени, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 07 февраля 2006 г. № 80 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 20.03.2014 № 130) называются категории лиц, имеющих льготы при зачислении в учреждения высшего образования.

В целом государство предоставляет право на образование, законодательно урегулированы «реальные» места при поступлении, однако существует так называемый «резерв мест», речь идет о праве на зачисление вне конкурса или без вступительных испытаний. С одной стороны, государство гарантирует таким лицам право на образование, дает возможность реализовать свое право. С другой – создает барьер для тех, кто не находится в этом «резерве». Практически реальных мест становится меньше. В частности, при поступлении на специальность «Политология» юридического факультета БГУ предусмотрено 5 бюджетных мест. Среди абитуриентов может оказаться 5 человек, которые в соответствии с пунктом 26 Правил приема являются детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, то реальных мест при поступлении другими гражданами не окажется. Видится ограничение реализации права на образование. Полагаем, что законодателю следует предусмотреть цифру бюджетных мест для отдельных категорий граждан в соответствии с пунктами 24 и 26 Правил приема для получения высшего образования I ступени.

Важным условием реализации права на образование является выполнение государством такой социальной функции, как управление образованием. Государство берет на себя ответственность обеспечить доступность права на образование каждому человеку, но не стоит забывать, что порой от самого человека зависит качество реализации своего права. Дискуссионным остается вопрос в отношении обеспечения права на образование единолично государством или с участием общественных организаций, объединений, религиозных организаций. Безусловно, не стоит умалять роль государства в ходе обеспечения права на образование, поскольку государство создает условия для развития человека. К примеру, государство способствует формированию социально-культурной среды для человека, его творческому развитию, уделяет отдельное внимание раскрытию талантов и возможностей. При реализации права на образование государство учитывает принцип социальной справедливости. Конституционная возможность получения высшего образования содействует реальной поддержке социально незащищенных групп населения и тем самым способствует становлению правового демократического государства.

При анализе законодательства в сфере образования, очевидно, что существуют определенные ограничения в вопросе реализации конституционного права на среднее специальное и высшее образование: 1) конкурсная основа при поступлении в средние специальные и высшие учреждения; 2) престиж учебного заведения, в которое поступает абитуриент, чем престижнее учебное заведение, тем выше конкурс, в частности БГУ; 3) по выбору вступительной программы (со сдачей централизованного тестирования или без). К примеру, российским гражданам, сдавшим централизованное тестирование, предоставлено право поступать на бюджетную или платную форму обучения в учреждения образования на равных условиях с гражданами Республики Беларусь. При этом плата за обучение та же, что и для белорусских граждан. Кроме того, россиянам можно обучаться в Беларуси, не сдавая централизованное тестирование, как иностранным гражданам, однако оплата за обучение будет выше по отношению к гражданам Республики Беларусь; 4) первичность получения образования, к примеру, только для первого высшего образования государством гарантируется льготное кредитование. Исключением из этого являются военнослужащие, им государство предоставляет возможность получения бесплатного высшего образования неоднократно.

Заключение. Проведенное исследование в вопросе реализации права на образование дает основания для вывода о том, что существуют определенные ограничения в вопросе реализации конституционного права на среднее специальное и высшее образование. Законодательно урегулированы «реальные» места при поступлении, однако существует так называемый «резерв мест», речь идет о праве на зачисление вне конкурса или без вступительных испытаний. С одной стороны, государство гарантирует таким лицам право на образование, дает возможность реализовать свое право. С другой – создает барьер для тех, кто не находится в этом «резерве». Практически реальных мест становится меньше. Видится ограничение реализации права на образование, законодателю следует закрепить цифру бюджетных мест для отдельных категорий граждан в соответствии с пунктами 24 и 26 Правил приема для получения высшего образования I ступени.

Предлагается внести изменения в действующую статью 49 Конституции Республики Беларусь, а также закрепить 5 уровней образования: среднее образование, профессионально-техническое, среднее

специальное, высшее, послевузовское. Все уровни образования должны быть гарантированы государством. При этом нужно сохранить доступность и бесплатность образования. Конституционно стоит гарантировать не только право на образование, но и закрепить конституционную обязанность в получении базового образования. Послевузовское образование должно быть доступно в соответствии с интеллектуальным и творческим потенциалом как на конкурсной основе, так и по целевому назначению.

В Кодексе об образовании следует предусмотреть ответственность родителей за невыполнение своих обязанностей по обучению детей, получение ребенком обязательного базового образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акопов, В.И. Врач и современное право: Медицинское право в вопросах и ответах / В.И. Акопов. – М.: Приор, 2001. – 208 с.
2. Грачева, Т.В. Механизм реализации права на образование: понятие, структура / Т.В. Грачева // Электронный журнал «Пространство Закона» (TerraLaw). – Вып. 2/2013. – Режим доступа: <http://law-journal.info/2013/07/020>. – Дата доступа: 10.09.2015.
3. Лучин, В.О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм: дис. (докл.) ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В.О. Лучин; Моск. юрид. ин-т. – М., 1993. – 83 с.
4. Демидова, Н.П. Концепция механизма реализации права на образование в России / Н.П. Демидова // Право. Законодательство. Личность, 2012. – № 2(15). – С. 30–39.
5. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М.: Издат. гр. ИНФРА-М-КОДЕКС, 1996. – 512 с.
6. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь: в 2 т. / И.И. Пляхимович. Т. 1. – Минск: Амафeya, 2015. – 1224 с.
7. Трофимова, Г.А. Получение основного общего образования: проблемы реализации конституционной нормы / Г.А. Трофимова // Право и образование. – 2014. – № 12. – С. 36–45.
8. Василенко, А.А. Анализ некоторых научных работ, посвященных реализации конституционного права на образование / А.А. Василенко, А.Т. Бозер // Право и образование. – М., 2014. – № 4. – С. 27–33.

Поступила 15.09.2015

CURRENT STATUS AND PROBLEMS OF IMPROVING LEGISLATION IN THE SPHERE OF IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL RIGHT TO EDUCATION

V. YUBKO

The article is dedicated to the implementation of the constitutional right to education, and improvement of legislation in the sphere of the implementation of this right. The author touches upon problematic nature of the term “implementation”, which is due, among other things, to the unsettled legal science understanding of the term. The paper identifies gaps in the legislation of the right to education, including lack of parental responsibility for non-fulfillment of their duties in the education of children and getting compulsory basic education. Suggestions on improving current legislation are made.