

ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ МОДЕЛЕЙ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

Фатьянов Егор Владимирович

аспирант, Среднерусский институт управления —
филиал РАНХиГС, г.Орел,
donyapon01@gmail.com

EVOLUTION OF CONSTITUTIONAL MODELS OF THE RIGHT TO EDUCATION

E. Fatyanov

Summary. The article examines the evolution of constitutional and legal regulation of the right to education in Russia during the Soviet and early post-Soviet periods (1917–1993). The subject of the study is the legal models for the implementation of the right to education, understood as stable systems of interrelated elements: constitutional formulation, legislative provision of guarantees, access mechanisms, and the goal-setting of state educational policy. The aim of the research is to identify, typologize, and provide a comprehensive analysis of the models of the right to education. The methodological framework comprises historical-legal, comparative-legal, formal-dogmatic, and systemic methods. Three models for the implementation of the right to education are identified and characterized: «right as a task» (1917–1930s), «right as a guarantee» (1936–1980s), and «right as access» (1992). The research findings can be applied in rule-making activities for improving educational legislation. The novelty of the work is determined by the author's typology of models for the implementation of the right to education, proposed on the basis of a systemic criterion (the correlation between constitutional declaration, the scope of guarantees, and access mechanisms). The evolution of the constitutional and legal regulation of the right to education in Russia was non-linear and cannot be described in terms of progressive advancement.

Keywords: right to education, constitutional law, Soviet educational law, implementation of law, models of legal implementation.

Аннотация. В статье рассматривается эволюция конституционно-правового регулирования права на образование в России в советский и ранний постсоветский период (1917–1993 гг.). Предметом выступают правовые модели реализации права на образование, понимаемые как устойчивые системы взаимосвязанных элементов: конституционного формулирования, законодательного обеспечения гарантий, механизмов доступа и целеполагания государственной образовательной политики. Цель исследования — выявление, типологизация и комплексный анализ моделей права на образование. Методологическую основу составили: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и системный методы. Выделены и охарактеризованы три модели реализации права на образование: «право-задача» (1917–1930-е гг.), «право-гарантия» (1936–1980-е гг.), «право-доступ» (1992 г.). Результаты исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности при совершенствовании образовательного законодательства. Новизна работы определяется авторской типологией моделей реализации права на образование, предложенной на основе системного критерия (соотношение конституционной декларации, объема гарантий и механизмов доступа). Эволюция конституционно-правового регулирования права на образование в России носила нелинейный характер и не может быть описана в терминах поступательного прогресса. Эволюция носила нелинейный характер.

Ключевые слова: право на образование, конституционное право, советское образовательное право, реализация права, модели реализации права.

Эволюцию права на образование в советский и ранний постсоветский период можно рассматривать как смену доминирующих правовых моделей его реализации. Под моделью реализации понимается устойчивая система взаимосвязанных элементов: конституционного формулирования права, законодательного обеспечения гарантий, механизмов доступа и целеполагания образовательной политики.

Модель «право-задача» (1917 — середина 1930-х гг.)

В первые два десятилетия советской власти формирование права на образование осуществлялось в рамках модели, характеризующейся декларативностью конституционных положений, классовым характером регулирования и доминированием мобилизационных механизмов реализации.

Декретом СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» установлено, что «школа отделяется от церкви. Преподавание религиозных вероучений... не допускается». Данное положение конституировано в ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г. Статья 17 Конституции провозглашала: «...Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование» [8]. Государство не гарантировало субъективное право на образование, но декларировало его как перспективную политическую задачу. С.А. Баранова отмечает: субъектный состав права ограничивался рабочими и беднейшим крестьянством, отсутствовала конституционная дифференциация образовательных уровней [1]. Право приобрело светский характер и реализовывалось на началах совместного обучения [2].

Декретом от 16 октября 1918 г. «Об единой трудовой школе РСФСР» введена двухступенчатая система: первая ступень (8–13 лет, 5 лет), вторая (13–17 лет, 4 года). Посещение являлось обязательным и бесплатным [4]. Декрет от 26 декабря 1919 г. «О ликвидации безграмотности в РСФСР» устанавливал обязанность граждан 8–50 лет обучаться грамоте; ст. 8 предусматривала уголовную ответственность за уклонение [3]. В 1919 г. учреждены рабочие факультеты (рабфаки); к концу восстановительного периода их выпускники составляли половину принятых в вузы. В 1920 г. введена учебная профессионально-техническая повинность для работников до 40 лет.

Устав единой трудовой школы 1923 г. закрепил возраст обучения 7–17 лет, совместное обучение, порядок управления и приоритет при приёме для детей трудящихся [5].

Конституция РСФСР 1925 г. в ст. 8 определила субъектов права обобщённо — «трудящиеся» [9]. Постановление СНК РСФСР от 22 апреля 1927 г. ввело обязательное начальное образование на территориях, обладавших необходимыми условиями [17].

Постановление ЦИК и СНК СССР от 14 августа 1930 г. «О всеобщем обязательном начальном обучении» с 1930–1931 учебного года установило всеобщее обязательное обучение детей 8–10 лет в объёме четырёхлетнего курса; для детей 11–15 лет — двухгодичное ускоренное обучение; в промышленных городах — семилетнее обучение [16]. В 1932 г. введены единые десятилетние трудовые школы; к концу года охвачено 98 % детей 8–11 лет [13]. Постановлением ЦИК и СНК СССР 1935 г. отменены ограничения по социальному происхождению и полу при приёме в вузы.

Характеристики модели «права-задачи»: 1) трактовка права как политического инструмента для определённых социальных групп; 2) декларативно-целевая форма конституционного закрепления (не право, а «задача» государства); 3) приоритет императивных, мобилизационных норм (повинности); 4) инструментализация образования (ликвидация неграмотности, подготовка кадров); 5) отсутствие конституционной дифференциации уровней, фрагментарность отраслевого регулирования; 6) сочетание прогрессивных принципов (светскость, совместное обучение) с классовыми ограничениями и принудительными практиками. К середине 1930-х гг. модель исчерпала потенциал.

Принципиальный перелом связан с Конституцией СССР 1936 г. Статья 121 закрепляла: «Граждане СССР имеют право на образование. Это право обеспечивается всеобщим обязательным начальным образованием, бесплатностью образования, включая высшее образование, системой государственных стипендий подавляюще-

му большинству учащихся в высшей школе, обучением в школах на родном языке...» [12]. Термин «обеспечивается» свидетельствует о принятии государством обязанности по созданию системы гарантий. Право признавалось за гражданами, что при формальном расширении субъектного состава сохраняло цензовый характер. Ст. 122 закрепляла равенство мужчины и женщины.

Редакция ст. 121 от 14 июля 1956 г. гарантировала «всеобщее-обязательное семилетнее образование, широкое развитие среднего образования, бесплатность всех видов образования... систему государственных стипендий отличившимся учащимся» [11].

Законом СССР от 25 декабря 1958 г. ст. 121 изложена в новой редакции: «всеобщее-обязательное восьмилетнее образование, широкое развитие среднего общего политехнического образования, профессионально-технического образования, среднего специального и высшего образования... всемерное развитие вечернего и заочного образования...» [7]. Закон установил систему учебных заведений: школы рабочей и сельской молодежи, средние политехнические школы с производственным обучением, техникумы; учреждены городские и сельские профессионально-технические училища. Приём в вузы производился на основе характеристик с преимуществом для имеющих стаж [15].

В 1961 г. утверждено Положение «О профессионально-технических училищах» [18]. Сложилась иерархия уровней образования: дошкольное; три ступени общего (начальное, семи-/восьмилетнее, среднее); три ступени профессионального (низшее, среднее, высшее). Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 августа 1964 г. профессиональная подготовка в средней школе стала факультативной; корректировка закона подзаконным актом свидетельствовала о нечеткости иерархии источников [19].

Принятие 19 июля 1973 г. Основ законодательства СССР и союзных республик о народном образовании — рамочного кодифицированного акта — стало новым этапом [6]. Ст. 17 закрепляла обязанность молодежи реализовывать право на всеобщее среднее образование. В 1974–1976 гг. приняты республиканские законы; Закон РСФСР 1974 г. в ст. 3 закреплял бесплатную выдачу учеников, обучение на родном языке, условия для самообразования [6].

Вершина модели — Конституция СССР 1977 г. (ст. 45) и Конституция РСФСР 1978 г. Право на образование обеспечивалось бесплатностью всех видов образования, всеобщим обязательным средним образованием, широким развитием профессионально-технического, среднего специального и высшего образования, развитием вечернего и заочного образования, системой стипен-

дий и льгот, бесплатной выдачей учебников, обучением на родном языке, созданием условий для самообразования [10]. По оценке В.А. Масленникова, содержание права «стало многообразнее и представляло собой гарантированную государством возможность бесплатного получения гражданином любого из видов образования» [14].

Характеристики модели «права-гарантии»: 1) конституционализация права как универсального (для граждан) субъективного права, обеспеченного обязанностью государства; 2) развернутая система законодательных гарантий, систематизированных в кодифицированных актах; 3) иерархическая система источников (конституция — основы — республиканские законы — подзаконные акты) и централизованная вертикаль управления; 4) инструментализация права для решения народно-хозяйственных задач при сохранении идеологической функции; 5) накопление противоречий между формальными гарантиями и дискриминационной подзаконной практикой (преимущества для имеющих стаж, ограничения по социальному происхождению и национальному признаку, запрет второго высшего образования), что к концу 1980-х гг. обусловило кризис легитимности модели.

Кризис советской системы и попытки гармонизации с международными стандартами выявили противоречия образовательного права. Исследователи отмечали, что подзаконные акты (правила приема в вузы 1990 г.) содержали дискриминацию по полу, месту жительства, социальному происхождению.

Конституционная реформа 1992 г. закрепила радикальный разрыв с предшествующей моделью. Статья 57 Конституции РФ — России 1992 г. устанавливала: «Каждый имеет право на образование. Гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении».

Характеристики модели «права-доступа»: 1) минимализация конституционных гарантий — исключены обязательность среднего образования, детализированный перечень социальных гарантий (стипендии, льготы, обучение на родном языке, самообразование), бесплатная выдача учебников; бесплатность высшего образования поставлена в зависимость от конкурса и ограничена рамками госстандарта; 2) универсализация субъекта («каждый») при сужении содержания права — расширение круга субъектов не компенсировано механизмами фактической реализации для социально уязвимых категорий; 3) доминанта конкурсного механизма — замена идеолого-классовых и производственных критериев формализованным конкурсом, трактовка образования как индивидуального конкурентного блага; 4) легитимация остаточного принципа финансирования и коммерциализации — конституционное ограничение бесплатности «пределами госстандарта» создало основу для платных образовательных услуг.

Проведённое исследование позволяет заключить, что эволюция конституционно-правового регулирования права на образование в России в советский и ранний постсоветский период носила нелинейный характер и выражалась в смене трёх качественно различных правовых моделей. Модель «права-задачи» (1917–1930-е гг.) представляла декларативно-классовую конструкцию с мобилизационными механизмами реализации. Модель «права-гарантии» (1936–1980-е гг.) ознаменовала конституционализацию субъективного права, формирование развернутой системы законодательных гарантий и кодификацию образовательного законодательства, однако обнаружила внутренние противоречия между формальными гарантиями и дискриминационной подзаконной практикой. Модель «права-доступа» (1992 г.) закрепила минимализацию государственных обязательств, универсализацию субъекта при сужении содержания права и доминирование конкурсного механизма, что ознаменовало радикальный разрыв с советской традицией гарантированности образования и переход к либерально-минималистской парадигме, легитимировавшей коммерциализацию образовательной сферы и формализацию равенства возможностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баранова, С.А. Проблемы конституционно-правовой природы и правовой регламентации права на высшее образование в России и Германии [Текст] / С.А. Баранова. — М.: Креативная экономика, 2017. — С. 16.
2. Декрет о свободе совести, церковных и религиозных обществах [Текст] // Декреты советской власти : сб. док. : в 18 т. Т. 1 : 25 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. / подгот. С.Н. Валк [и др.]. — М.: Политиздат, 1957–1997. — С. 371–374.
3. Декрет СНК о ликвидации безграмотности среди населения РСФСР от 26 декабря 1919 г. [Текст] // Известия. — 1919. — 30 дек. (№ 294).
4. Декрет СНК РСФСР от 16.10.1918 «О единой трудовой школе РСФСР» [Текст] // Собрание узаконений РСФСР. — 1918. — № 74. — Ст. 812.
5. Декрет Совета Народных Комиссаров. Устав единой трудовой школы: утвержден 18 декабря 1923 г. [Текст] // Известия ЦИК и ВЦИК. — 1923. — 28 дек. (№ 296).
6. Закон РСФСР от 02.08.1974 «О народном образовании» [Текст] // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1974. — № 32. — Ст. 850.

7. Закон СССР от 25.12.1958 «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР» [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1959. — № 1. — Ст. 7.
8. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 [Текст] // Собрание узаконений РСФСР. — 1918. — № 51. — Ст. 582.
9. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. [Текст] // Собрание узаконений РСФСР. — 1925. — № 30. — Ст. 218.
10. Конституция (Основной Закон) СССР 1977 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
11. Конституция СССР 1936 г.: в ред. от 14.07.1956 [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1956. — № 15. — Ст. 312.
12. Конституция СССР 1936 г.: в ред. от 14.07.1956 [Текст] // Институт выборов в Советском государстве 1918–1937 гг. в документах, материалах и восприятии современников. — М.: РОИИП, 2010.
13. Культурное строительство СССР. М., 1940. С. 112–113.
14. Масленников, В.А. Конституционное право граждан СССР на образование [Текст] / В.А. Масленников. — М.: Юрид. лит., 1982. — С. 28.
15. Народное образование в СССР [Текст]: сб. документов. 1917–1973 гг. — М.: [б. и.], 1974. — С. 45.
16. О контингенте приема в высшие учебные заведения, техникумы и на рабочие факультеты в 1930–1931 г. [Текст]: постановление Совета Народных Комиссаров от 26 июня 1930 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1930 г. Ч. 2. — М., 1931.
17. О порядке введения всеобщего обязательного начального обучения в РСФСР [Текст]: постановление Совета Народных Комиссаров от 22 апреля 1927 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. — 1927. — № 1–54.
18. Положение о профессионально-технических училищах [Текст]: утв. Постановлением Совета Министров СССР от 02.08.1961 // Собрание постановлений Правительства СССР. — 1961. — № 12. — Ст. 96.
19. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 августа 1964 г. «О внесении частичных изменений в статью 4 Закона «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР»» [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1966. — № 12. — Ст. 169.

© Фатьянов Егор Владимирович (donyapon01@gmail.com)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»