

УДК 342.7

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-24-28

## О ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

КАШТАНОВА Елена Александровна\*

✉ denpasar83@mail.ru

Ул. Саперная, 34, г. Санкт-Петербург, 196602, Россия

**Аннотация.** В статье раскрываются вопросы сущности и содержания гарантированности реализации права на образование, система гарантий реализации конституционно-правовых принципов и норм, в том числе закрепляющих систему прав и свобод человека и гражданина. Автором рассматриваются функции гарантирования (стимулирующая, правообеспечительная и правоохранительная), анализируются виды гарантий – гарантии, относящиеся к самому праву на образование, и гарантии, относящиеся к качеству образования.

**Ключевые слова:** права человека, право на образование, гарантирование права на образование, гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина, объект гарантирования, гарантии реализации конституционно-правовых норм, функции гарантирования.

## On the Guarantee of the Realization of the Right to Education

Kashanova Elena A.\*\*

✉ denpasar83@mail.ru

34 Sapernaya st., St. Petersburg, 196602, Russia

**Abstract.** The article reveals the issues of the essence and content of the guarantee of the realization of the right to education, the system of guarantees for the implementation of constitutional and legal principles and norms, including those that consolidate the system of rights and freedoms of human and citizen. The Author examines the functions of guarantee (stimulating, law enforcement and law enforcement), analyzes types of guarantees – guarantees related to the very right to education and quality of education.

**Key words:** human rights, the right to education, guaranteeing the right to education, guarantees of the realization of human and citizen rights and freedoms, the object of guarantee, guarantees for the implementation of constitutional and legal norms, safeguards functions.

Каким бы высоким авторитетом ни обладали конституционные нормы, они не реализуются автоматически. У конституции, как считают многие ученые, нет собственного механизма реализации [4–6, 9]; им, в сущности, является вся правовая система, все ее элементы и взаимосвязи между ними прямо или косвенно причастны к осуществлению конституционных норм и принципов. Поэтому демократическое государство, основанное на стабильно развивающейся и эффективно работающей конституции,

предполагает многоуровневый характер реализации конституционных норм.

Многоуровневость реализации норм права вообще и конституционных норм в частности предполагает, что любая правовая норма, исходя из ее роли в системе права, может рассматриваться, с одной стороны, в качестве объекта гарантирования, а с другой – в качестве гарантии других правовых норм. Конституционные нормы, в первую очередь входящие в институты основ конституционного строя и прав человека,

\* Старший преподаватель кафедры юридических дисциплин Санкт-Петербургского института повышения квалификации работников Федеральной службы исполнения наказаний, кандидат юридических наук.

\*\* Senior Lecturer at the Department of Legal Disciplines of St. Petersburg Institute of Improvement of Professional Skill of Workers of the Federal Service of Execution of Punishments, Candidate of Legal Sciences.

обладают не только высшей юридической силой, но и особой социальной значимостью. В силу этого они рассматриваются в качестве объектов гарантирования, за ними должны стоять предусмотренные правом гарантии. При этом следует иметь в виду, что основополагающие принципы конституционного строя, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью занимают одно из первых мест в иерархии норм права, следовательно, и гарантии их реализации занимают в проблеме гарантирования особое место: выступая гарантиями высшей юридической силы, они, отмечает Н. А. Боброва, представляют собой нормативные указания на имеющиеся в обществе экономические, политические, идеологические предпосылки и условия, на неуклонно осуществляемые меры организационного характера и постоянно совершенствующиеся правовые средства [1, с. 51].

Гарантии реализации конституционно-правовых норм есть «юридически значимые и организационно-оформленные средства реализации предписаний, содержащихся в нормах конституционного права, способы достижения целей этих норм, организационно-правовые условия перевода регулирующих возможностей конституционного права в действительность, в фактическое поведение субъектов конституционно-правовых отношений» [7, с. 130–131]. «Реализация конституционных положений, – отмечал В. С. Основин, – должна быть многофункциональной и многоуровневой» [8, с. 16]. Т. Д. Зражевская выделяет три функции гарантирования, которые в совокупности выступают системой: стимулирующую (стимулирование всех форм реализации конституционного законодательства в целом и активности правоприменительных субъектов); правообеспечительную (непосредственное обеспечение всех условий процесса реализации конкретного конституционного закона); правоохранительную (охрана, защита конституционного законодательства) [4, с. 155].

Представляется, что помимо перечисленных гарантии могут выполнять и превентивные функции, устанавливая основания юридической ответственности за нарушения конституционных предписаний. По своей юридической природе правоохранительная и превентивная функции связаны с процессуальными конституционными нормами-гарантиями. В качестве примера можно привести предписание, содержащееся в п. 4 ст. 3 Конституции Российской Федерации, где

говорится, что захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону. Данное положение нельзя рассматривать в качестве санкции конституционно-правовой нормы, оно направлено на обеспечение ее реальности, социальной исполнимости.

Применительно к правам человека на процессуальный характер реализующих их норм обратил внимание Н. С. Бондарь, предложивший отойти от традиционной трехчленной систематизации всех прав и свобод на личные (гражданские), социальные и культурные, вычленив конституционно-процессуальные права-гарантии, сконцентрированные в ст.ст. 45–54 Конституции Российской Федерации.

В литературе высказана точка зрения, что средства реализации предписаний, содержащихся в нормах конституционного права, могут выполнять соответствующие функции при условии, если содержащиеся в текущем законодательстве правовые предписания не противоречат конституционным принципам и нормам [11, с. 90]. Но правовые предписания, содержащиеся в законодательстве, характеризующие внутреннее устройство системы права, являются лишь частью национальной правовой системы, которая представляет собой «совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных, социально однородных юридических средств, методов, процедур, с помощью которых публичная политическая власть оказывает регулятивно-организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения, реализует меры юридической ответственности» [10, с. 240].

Поэтому исходный тезис должен звучать несколько иначе, чем это представляется Н. А. Ткачевой: средства реализации предписаний, содержащихся в нормах конституционного права, могут выполнять соответствующие функции при условии, если они находят адекватное отражение в национальной правовой системе. Иными словами, конституционные провозглашения должны дополняться правовыми предписаниями, содержащимися в источниках позитивного права, а также соответствующим механизмом правового воздействия, юридической практикой, правовой идеологией, сформировавшейся на юрисдикционной территории данного государства. Только в этом случае можно говорить о создании системы гарантирования реализации конституционных принципов и норм, в том числе закрепляющих систему прав и свобод человека и гражданина.

Термин «гарантирование» применительно к государственно-правовой проблематике имеет несколько смысловых значений, выступая по отношению к отдельным гарантиям как цель, как процесс, как результат. В первом и последнем случаях представляется удачным термин «гарантированность» как исходный и конечный пункт процесса гарантирования всей деятельности по гарантированию, которая отталкивается от определенного объективно заданного уровня гарантированности, от уже имеющихся результатов по гарантированию, чтобы достичь реализации каждой нормы в конкретном случае, то есть цели фактически высокого уровня гарантированности [1].

В юридической науке вопрос гарантий всегда рассматривался применительно либо к отдельным конституционно-правовым институтам, либо к отдельным нормативным актам.

Закон Российской Федерации «Об образовании» не содержит специальной нормы, в которой бы приводилось легальное определение понятия «гарантии». Однако среди задач законодательства Российской Федерации в области образования предусмотрено создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации (п. 3 ст. 4), а ст. 5 содержит развернутый перечень государственных гарантий прав граждан Российской Федерации в области образования.

Гарантируется, в частности, возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости; недопустимость ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости вне ограничений, которые могут быть установлены только законом; создание системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования; общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования и т. д. с точки зрения воспроизведения положений ст. 43 Конституции Российской Федерации.

В данных случаях гарантиями выступают конкретные правомочия, обеспечивающие до-

стижение определенного социального результата, которые с полным основанием можно рассматривать как некие расширенные по сравнению с Конституцией Российской Федерации нормы провозглашения. Гарантированность же конституционных установлений, в том числе в области прав и свобод, в частности права на образование, обеспечивается иными средствами, как правило, рассосредоточенными по различным законодательным и подзаконным актам федерального и регионального уровней.

Под гарантированностью как обеспечением конституционных прав и свобод Н. В. Витрук еще в советское время понимал «систему общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях и охрану» [2, с. 195–196]. Этот подход в принципе сохранился и в настоящее время [3], причем «если под общими гарантиями понимается совокупность экономических, политических и других условий, делающих права реальными, то юридические гарантии предполагают закрепление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в нормах права, обеспечение, охрану и защиту их всей системой правоохранительной деятельности государства, комплексом структур внутригосударственного и наднационального уровня» [12, с. 27].

Не возражая против такой классификации гарантий, тем более что их теоретическое обоснование содержится в значительном числе работ ведущих отечественных ученых-конституционалистов, полагаем целесообразным обратить внимание на следующее.

1. Гарантии (как общие условия или специальные юридические средства) реализации прав и свобод лишь на уровне теоретического обобщения можно рассматривать как нечто цельное, раз и навсегда данную совокупность государственных мер по осуществлению индивидуумами своих правомерных притязаний. На самом деле и здесь следует поддержать точку зрения В. И. Крусса: применительно к одним правам следует говорить о гарантиях как форме помощи (государственной, муниципальной), к другим – как о стимулах в пользовании своими конституционными правами.

2. Действующий закон Российской Федерации «Об образовании» – один из «долгожителей» российской правовой системы, он принят 10 июля 1992 г., т. е. по времени принятия закон

доконституционный. Многочисленные дополнения и изменения, которые были внесены в этот закон, привели его содержание в части закрепления гарантий реализации права на образование в полное соответствие с Конституцией Российской Федерации, в ряде случаев расширив тот гарантирующий перечень, который содержит в себе ст. 43 Основного закона. Этот процесс – процесс трансформации доконституционного законодательного акта в законодательный акт, воспроизводящий конституционную модель права на высшее образование, можно оценивать как процесс конституционализации правового порядка в сфере образования.

3. Гарантированы могут быть лишь реальные нормы, которые правильно отражают объективные закономерности общественного развития, соответствуют специфическим обстоятельствам времени и места, согласуются с системой права. Принцип реальности означает актуальность самих возможностей, заложенных в праве, их опору на фактические предпосылки и условия, реальность их перехода в действительность с помощью организационно-правовых гарантий. В силу этого уже отмечавшаяся нами попытка выделить два вида гарантий – гарантии, относящиеся к самому праву на образование, и гарантии, относя-

щиеся к качеству образования, является своего рода основой для построения разветвленной системы гарантий, относящихся к различным этапам и компонентам организации системы образования и образовательного процесса.

Суммируя сказанное, необходимо подчеркнуть, что гарантии реализации права на образование, в том числе высшее образование, должны базироваться на четких инструментах оценки проблемных зон осуществления образования, обеспечивать, во-первых, объективную оценку образовательной ситуации и необходимость гарантирующего вмешательства в ее решение со стороны общества и государства; во-вторых, социальную исполнимость вытекающих из конституционных предписаний конкретных гарантий развития образования; в-третьих, позитивное развитие государственных и общественных институтов, обеспечивающих функционирование образовательной сферы. Если гарантии представляют собой некий статичный набор необходимых для этого средств и инструментов, то гарантированность выступает как постоянный динамический процесс их обновления, совершенствования и избирательного задействования в интересах решения текущих и перспективных задач развития российской системы образования.

#### **Список литературы**

1. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм : [моногр.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 161 с.
2. Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР / редкол.: Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. М. : Юрид. лит., 1980. С. 195–209.
3. Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека : моногр. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 431 с.
4. Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1999. 375 с.
5. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. 444 с.
6. Лучин В. О. Реализация конституционных норм: общее и особенное // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы : [сб. ст.] / АН СССР, Ин-т гос-ва и права ; [редкол.: Е. К. Глушко и др.]. М. : ИГПАН, 1990.
7. Орзих М. Ф. Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм // Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности : тез. докл. и сообщений всесоюз. науч. конф. Киев, 1970.
8. Основин В. С. О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм // Теоретические вопросы реализации советской Конституции / Ин-т гос-ва и права Акад. наук СССР ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1982.
9. Пархоменко А. Г. Идеи российского конституционализма и их реализация в отечественном конституционном (государственном) праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. 299 с.
10. Ромашов Р. А. Теория государства и права. СПб. : Питер, 2006. 254 с.
11. Ткачева Н. А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя : дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. 179 с.
12. Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 63 с.

#### **References**

1. Bobrova N. A. *Garantii realizatsii gosudarstvenno-pravovykh norm* [Guarantees of the Implementation of State-Legal Norms], Voronezh, Voronezh University Publ., 1984. 161 p.
2. Vitruk N. V. *Sotsial'no-pravovoi mekhanizm realizatsii konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan* [Socio-Legal Mechanism

for the Implementation of Constitutional Rights and Freedoms of Citizens]. *Konstitutsionnyi status lichnosti v SSSR – Constitutional Status of the Individual in the USSR*. Moscow, Yurid. Lit. Publ., 1980, pp. 195–209.

3. Gasanov K. K. *Konstitutsionnyi mekhanizm zashchity osnovnykh prav cheloveka* [The Constitutional Mechanism for the Protection of Fundamental Human Rights]. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2004. 431 p.

4. Zrazhevskaya T. D. *Realizatsiya konstitutsionnogo zakonodatel'stva. Problemy teorii i praktiki*. Dis. d-ra yurid. nauk [Implementation of Constitutional Legislation. Problems of Theory and Practice. Dr. Legal Sci. Dis.]. Voronezh, 1999. 375 p.

5. Kutafin O. E. *Predmet konstitutsionnogo prava* [Subject Matter of Constitutional Law]. Moscow, Yurist' Publ., 2001. 444 p.

6. Luchin V. O. *Realizatsiya konstitutsionnykh norm: obshchee i osobennoe* [Implementation of Constitutional Norms: the Similarities and Differences]. *Konstitutsionnaya reforma v SSSR: aktual'nye problemy – The Constitutional Reform in the USSR: Current Problems*. Moscow, IGPAN Publ., 1990.

7. Orzikh M. F. *Yuridicheskie garantii, sredstva i metody primeneniya pravovykh norm* [Legal Guarantees, Means and Methods of Application of Legal Norms]. *Yuridicheskie garantii pravil'nogo primeneniya sovetskikh pravovykh norm i ukreplenie sotsialisticheskoi zakonnosti – Legal Guarantees of the Correct Application of Soviet Legal Norms and Strengthening of Socialist Legality*. Kiev, 1970.

8. Osnovin V. S. *O nekotorykh metodologicheskikh voprosakh realizatsii konstitutsionnykh norm* [On Some Methodological Issues of the Implementation of Constitutional Norms]. *Teoreticheskie voprosy realizatsii sovetskoi Konstitutsii – Theoretical Issues of the Implementation of the Soviet Constitution*. Moscow, 1982.

9. Parkhomenko A. G. *Idei rossiiskogo konstitutsionalizma i ikh realizatsiya v otechestvennom konstitutsionnom (gosudarstvennom) prave*. Dis. d-ra yurid. nauk [Ideas of Russian Constitutionalism and Their Implementation in the Domestic Constitutional (State) Law. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 1999. 299 p.

10. Romashov R. A. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. St. Petersburg, Piter Publ., 2006. 254 p.

11. Tkacheva N. A. *Problemy garantirovannosti osnov konstitutsionnogo stroya*. Dis. kand. yurid. nauk [Problems of Guaranteeing the Foundations of the Constitutional System. Cand. Legal Sci. Dis.]. Stavropol, 2004. 179 p.

12. Khazov E. N. *Konstitutsionnye garantii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii: teoreticheskie osnovy i problemy realizatsii*. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk [Constitutional Guarantees of Human and Citizen's Rights and Freedoms in Russia: Theoretical Bases and Implementation Problems. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2011. 63 p.