

С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами.

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования.

Рекомендации авторам размещены на сайте редакции: http://mgs.migsu.ru и на с. 120. Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@migsu.ru

Илья УШАНКОВ

Исторические аспекты становления права на образование в Российской Федерации

В условиях происходящих изменений в национальной экономико-политической системе, ускоряющегося развития основных сфер жизнедеятельности, проблематика модернизации системы образования становится особенно актуальной. Для решения стоящих перед обществом проблем в данной сфере необходимо внедрение новых подходов и методов, ведущих к изменению содержания образовательного процесса. В связи с этим, исследование особенностей формирования правовой стороны образовательной системы приобретает особое значение.

На данном этапе накоплен существенный пласт исследований, посвящённых вопросам формирования образовательного права как отдельной отрасли права [Шкатулла, 2001; Трошкина, 2006; Ягофаров, 2004], научных трудов, в которых исследуются исторические аспекты становления права человека на образование [Мещеров, 2010; Никитина, 1997], работ по изучению конституционных аспектов права на образование [Николаев, 2012; Смирнова, 2006; Стульникова, 2008], исследований общеправовых аспектов регулирования права на образование [Бондаревский, 2013; Козырин, 2011; Чепурнова, 2012].

Частью общей системы прав человека право на образование, в его современных юридических формах, стало относительно недавно, при этом оно прошло длительный исторический путь развития. Надо отметить, что сама категория «образование» начала широко использоваться только в XVIII веке. Древние мыслители и учителя употребляли в большей степени понятия «воспитание» и «обучение».

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что развитие права на образование в России было обусловлено следующими группами факторов [Абрамова , 2013. С. 16–17; Волохова, 2004 и др.]:

Идеолого-социальными, среди которых:

- отношения органов государственной власти к вопросам развития грамотности и поднятия уровня образованности среди подданных;
- отношения отдельных социальных слоёв и групп населения к получению систематических знаний.

Финансовыми аспектами реализации права на образование, которыми являются:

- финансовые возможности государства по развитию системы образования;
- материальные возможности широких социальных групп к получению образования.

Стоит отметить, что отношение органов государственной власти к повышению уровня образованности и грамотности населения, было обусловлено

Илья Ушанков, аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского 82). E-mail: Uhankow@rambler.ru

Аннотация: В статье на основе анализа научных трудов, посвященных вопросам становления и развития образовательного права в России, историко-правовым аспектам построения системы образования со времен Древней Руси до настоящего момента, места образовательного права в системе правовых дисциплин, формирования и закрепления права на образование в системе основных прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, определены подходы к пониманию сущности категории права на образование. Выявлены основные факторы – катализаторы развития права на образование в России. Рассмотрены правовые предпосылки и условия для его реализации всеми слоями населения в различные исторические периоды.

Ключевые слова: право на образование, права и свободы, Российская Федерация, становление, история развития права на образование, предпосылки и условия.

прежде всего необходимостью территориального развития.

Потребность в повышении элементарной грамотности и уровня образованности наблюдалась у ключевых общественных страт Древней Руси, а органы власти поощряли данную потребность, реализуя её с помощью определённых мер. Так, одной из первых попыток внедрения системного образования было создание христианских школ князем Владимиром, обучение в которых осуществляли священники.

Очевидно, что первые попытки внедрения любого нового явления или процесса, особенно в масштабах всего государства, сопровождались сложностями. Так, последовательное развитие системы образования на Руси, уже в XV–XVII веках способствовало формированию характерных признаков первых государственных образовательных единиц.

Первые законодательные нормы, посвящённые вопросам образования, были закреплены в постановлениях Стоглавого Собора 1551 года, направленных на укрепление позиций официальной церкви и, соответственно, на развитие религиозного образования, системы школ, из-за того, что стремящиеся к получению религиозных должностей «...грамоте мало умеют», так как «...обучались у тех, чей уровень грамотности у самого был на низком уровне».

Следующий важный этап в развитии права на образование датирован началом XVIII века. Исследователи отмечают, что в числе различных управленческих достижений Петра I основной его заслугой считается верное установление основной причины отставания страны в различных сферах – низкий уровень образования [Василькова, 1996. С.95].

Важным правовым аспектом правления Петра I, с точки зрения развития образования в стране, была установленная на государственном уровне обязанность по получению знаний. Несмотря на создание провинциальных школ и обеспечение доступа к получению образования всех слоёв населения, оно, тем не менее, по сути, оставалось сословной привилегией – только дети бояр и дворян имели возможность получать более высокий уровень образования, в том числе и в зарубежных странах. В дальнейшем такое расслоение стало ещё более выраженным, так Екатерина II была убеждена, что «...черни не должно давать образование».

Несмотря на сделанные указанными правителями первые шаги по внедрению всеобщего образования в стране, в XVIII веке ещё не была сформирована система образования для широких слоёв населения. Попытки внедрить такую систему были сделаны в конце XVIII века. Они были обусловлены существенным ростом благосостояния государства, развитием производственной и торговой сфер, ростом числа крупных поселений.

Созданная в 1782 году Комиссия об учреждении народных училищ стала разрабатывать направления школьной реформы. В соответствии с созданным этим органом «Планом к установлению народных училищ», был разработан «Устав народным училищам Российской империи», что стало основой создания системы общеобразовательных школ для широких слоёв населения (кроме крепостных крестьян) [Липник, 2002].

Вместе с этим, в стране создавались малые народные училища, в которых проводилось обучение по образовательным программам третьего и четвёртого классов главных училищ, таким способом создавалась «ступенчатая» система начального образования. Эти образовательные учреждения открывались в губернских и уездных городах, а также в больших селениях. Важным аспектом данного этапа развития образования является то, что обучение было бесплатным и совместным для мальчиков и девочек [Василькова, 1996. С. 300].

С созданием в 1802 году Министерства народного просвещения можно говорить о начале завершительного этапа становления системы образования в России.

Параллельно с расширением прав и свобод человека в европейских странах, наблюдается активизация российской философской и юридической мысли в части идей по развитию системы образования. Так, А.П. Сумароков [История..., 1997. С. 278] полагал, что причина неравенства людей в их различном воспитании, а образование и равенство имеют тесную связь между собой. Этим он объяснял общественную дифференциацию. Схожие идеи выдвигал М.М. Сперанский, указывавший на прямую связь между образованностью человека и его сословным происхождением и полагавший, что только образованное дворянство может грамотно управлять собственностью.

Целью исторического развития, по мнению Т.Н. Грановского, является создание нравственной и образованной личности. Учёный в своих работах открыто выступал против сословно-крепостнического строя России, который противоречил концепции естественных прав и равенства [История..., 1997. С. 278].

По мнению П.И. Новгородцева, образование представляет собой некий способ изменения старых воззрений человека и государства на новые, а «...демократия невозможна без воспитания народа, без поднятия его нравственного уровня» [Новгородцев, 1991. С. 549].

Прогрессивные на тот момент взгляды философов и правоведов на проблему развития права на образование не были реализованы и закреплены в национальной системе права. Так, в 1870 году Россия была единственной страной в Европе, которая не имела специализированного отраслевого законодательства об образовании.

Характерной для данного этапа является попыт-

ка отдельных государственных деятелей в 1902 году ввести всеобщее образование. Реализация такого проекта могла быть возможной только после того, как созреют определённые общественные условия. А до этого времени допускать к знаниям широкие группы населения нецелесообразно – это может привести к нежелательным для государства последствиям. Таким образом, общедоступным образование могло стать, по мнению чиновников конца XIX – начала XX веков, только спустя десятилетия и даже столетия [Млынек, Анин, Васильев, 1967. С. 85; Фармаковский, 1902].

Несмотря на вводимые правительством ограничения на получение образования, а также учет государственных приоритетов в развитии данной сферы, увеличивалось число жителей, предлагавших идеи о необходимости внедрения механизмов массового образования. Данный вопрос, в частности, активно обсуждался в среде дореволюционных специалистов по истории и другим областям знаний. Как правило, выводы учёных о состоянии и перспективах развития образования в России были весьма пессимистичными. Так, Г. Фальборк и В. Чарнолукский, отмечали, что «...грамотность нашего населения не только чрезвычайно слаба, но – и это, пожалуй, ещё важнее – прогрессивное развитие её идёт до того медленно, что если оставить дело в таком положении и дальше, то всеобщей грамотности мы достигнем только к концу будущего столетия» [Фальборк, Чарнолуский, 1910. С. 156]. Характеризуя жизнь и положение учителя, М.Е. Салтыков-Щедрин отмечал, что «...современная действительность представляет много данных, констатирующих бедствие учителей...О положении учителей говорили целые годы, говорят и теперь и, вероятно, долго ещё будут говорить. Материальное положение учителей поражает своей скудостью» [Русская школа, 1899. С. 130].

Таким образом, на данном этапе развития не были созданы не только правовые условия для реализации права на образование всеми слоями населения, но также не было полноценной экономической и материальной поддержки системы образования государством.

Развитие идей о необходимости массовизации образования нашло отражение в сочинениях В.И. Ленина, активно критиковавшего позицию власти в отношении организации системы образования [Ленин, 1913. С. 125–135].

Можно сказать, что необходимость развития образования на данном этапе рассматривалась революционно настроенными оппозиционными группами как способ реализации своих идей, как залог активного вовлечения различных групп населения в революционное противостояние власти, как одно из необходимых условий для распространения социалистических идей в массах.

События 1917 года стали точкой отсчёта нового этапа развития права на образование в России. С приходом новой власти, в стране началась качественная перестройка всего общественного уклада, в котором особая роль уделялась народному образованию. Задача советской власти в этот период виделась в трансформации образования из инструмента власти буржуазии и капиталистического устройства в идеологический инструмент по перевоспитанию молодого поколения на основе коммунистических идей. Это, в свою очередь, определяло необходимость создания уникальной, не имеющей аналогов в мире системы образования.

После провозглашения принципов развития системы народного образования, Советской властью стали приниматься конкретные меры по ее качественному реформированию.

По мнению современных исследователей, Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 года не обеспечивала возможностей реализации общедемократических принципов управления [Стульникова, 2008. С.43], лишая прав отдельных лиц, использовавших их не в интересах социализма [Козлова, Кутафин, 2006. С. 110]. Помимо этого, отраслевое законодательство содержало ряд норм, по сути, ограничивающих некоторые категории граждан в получении образования.

Также важно указать на другие ограничения советского права на образование, которые могут оцениваться исследователями, как позитивные, так и негативные, но они, на наш взгляд, были объективной необходимостью рассматриваемого этапа общественно-экономического и политического развития страны. Так, одним из ограничений было то, что выпускники вузов и техникумов в Союзе Советских Социалистических Республик должны были отработать в учреждениях и организациях, указанных при распределении.

В советском государстве прослеживается непосредственное влияние марксистско-ленинских идей на идеологию развития системы образования, что было выражено в ряде нормативных актов, однако при всех имеющихся ограничениях и недостатках советской системы реализации права на образование, в данный период сформировались многие аспекты современной системы права на образование.

Характеризуя особенности развития права на образование в современной России, очевидно, что существенные изменения в этой сфере произошли после распада Союза Советских Социалистических Республик и принятия новой Конституции, где признание и защита прав и свобод человека и граждан закреплены в качестве обязанности государства.

Право на образование является неотчуждаемым

и принадлежит каждому от рождения (согласно ч. 2 ст. 17, ст.43 Конституции Российской Федерации).

Принципы государственной политики в сфере образования определяются в ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273 «Об образовании в Российской Федерации». Среди таких принципов, в частности, выделяются:

- приоритетность образования;
- равенство прав людей на образование;
- гуманистический характер образования;
- единство образовательного пространства на территории страны;
- обеспечение условий для интеграции внутренней системы образования с зарубежными;
- светскость образования;
- свобода выбора в получении образования;
- право на образование в течение всей жизни и др.

Таким образом, рассмотрев основные этапы формирования и развития системы образования в России с точки зрения возможностей реализации права на образование, определим право на образование как «...нормативно-структурированное свойство бытия и форму реализации интересов личности, определяющее меру индивидуальной свободы человека, обусловленным свойствами политической, социально-экономической и культурной деятельности государства в образовательном процессе, которое раскрывает характер взаимоотношений личности, общества и государства в этой области» [Бондаревский, 2013. С.11], а также как «...ряд прав, включающих в себя право на дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование, профессиональную подготовку, начальное, среднее, высшее и послевузовское профессиональное образование, на дополнительное образование» [Волохова, 2004. С. 35].

В заключение, характеризуя современное состояние права на образование в России, можно отметить, что в нём во многом преодолены недостатки советской системы образования. Между тем на современном этапе возникают не менее сложные проблемы, связанные с отсутствием достаточного финансирования, высоким уровнем коррупции и бюрократии, неполной разработанности законодательных норм и наличием пробелов в системе регулирования права на образование для отдельных категорий граждан.

Литература

Абрамова Е.А. Компетенция органов местного самоуправления в области образования и ее реализация в субъектах Российской Федерации. Автореферат: дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2013.

Бондаревский А.Е. Право человека на образование: сущность и принципы. Автореферат: дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2013. 24 с.

Василькова Ю.В. Страницы отечественного образования: Из истории России, православия, литературы с древнейших времен до конца XVIII в.: курс лекций. М. 1996. Кн. 1. 375 с.

Волохова Е.Д. Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации: Монография. М. Готика. 2004.

Высшее образование в России. Очерки истории до 1917 г. М. 1995.

История политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. М. 1997. 576 с.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд. М. Изд-во Проспект. 2006. 608 с.

Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 23. 1913. 594 с.

Липник В.Н. Школьные реформы в России. Библиотека журнала «Вестник образования России». М. Про Пресс. 2002. № 8. С. 2–15.

Мещеров Р.Ш. Право на образование в дореволюционной России в конце XIX – начале XX веков (историко-правовой аспект). Автореферат: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Санкт-Петербург. 2010. 25 с.

Млынек А., Анин Б., Васильев М. Страницы истории. Народное образование. 1967. № 11.

Никитина Н.И. Развитие идеи права на образование в педагогических теориях Западной Европы XVII–XIX века. Дисс. ... канд. пед. наук: 13.00.01. СПб. 1997. 160 с.

Николаев Б.В. Конституционно-правовой принцип равноправия в системе высшего образования США. Законодательство и правоприменительная практика: монография. М. ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2012. 175 с.

Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М. 1991. 649 с.

Русская школа. Общепедагогический журнал для школы и семьи. 1899. № 1.

Смирнова М.В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях. Дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2006. 194 с.

Стульникова О.В. Конституционное право граждан на образование и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Пенза. 2008. 225 с.

Трошкина Т.Н. Образовательное право как учебная дисциплина // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2006. Том 1.

Фальборк Г., Чарнолуский В. Народное образование в России. СПб. 1900.

Фармаковский В. Статистические сведения по начальному образованию в Российской империи. Вып. II. СПб. 1902.

Чепурнова Н.М. Правовое обеспечение инновационных процессов в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации. Монография. М. ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2012. 183 с.

Шкатулла В.И. Образовательное право. Учебник. М. Норма. 2001. 688 с.

Ягофаров Д.А. Образовательное право: Рабочая программа учебной дисциплины // Право и образование. 2004. № 2. С. 110–129

HISTORICAL ASPECTS OF THE EVOLUTION OF THE RIGHTS TO EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ilya Ushankov, post-graduate student of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Vernadskogo Prospect, Moscow 119571). E-mail: Uhankow@rambler.ru

Summary: The article is based on the analysis of scientific works devoted to the issues of the formation and development of educational law in Russia, historical and legal aspects of the construction of the education system since the days of ancient Rus' to the present are examined as well as, the place of educational law in the system of legal disciplines, the formation and consolidation of the right to education in the system of fundamental rights and freedoms of individuals and citizens of the Russian Federation, it also identifies approaches to understanding the essence of the category of the right to education. The main factors - the catalysts of the right to education in Russia is examined. Consideration is made of the legal prerequisites and conditions for its implementation by all sections of the population in various historical periods.

Keywords: right to education, rights and freedoms, the Russian Federation, the establishment, history of the development of the right to education, prerequisites and conditions.

References

Abramova E. A. Kompetentsiia organov mestnogo samoupravleniia v oblasti obrazovaniia i ee realizatsiia v sub»ektakh Rossiiskoi Federatsii [Competencies of local authorities in the field of education and its implementation in the Russian Federation]. Abstract: dis... cand. jurid. sciences, Moscow, 2013.

Bondarevskii A. E. Pravo cheloveka na obrazovanie: sushchnost' i printsipy [The human right to education: Background and Concepts]. Abstract: dis... cand. jurid. sciences, Moscow, 2013, 24 p.

Chepurnova N. M. Pravovoe obespechenie innovatsionnykh protsessov v sfere vysshego professional'nogo obrazovaniia v Rossiiskoi Federatsii [Legal provisions of innovative processes in the field of higher education in the Russian Federation]. Monografiia, Moscow, IuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2012, 183 p.

Fal'bork G., Charnoluskii V. Narodnoe obrazovanie v Rossii [Popular education in Russia]. St-Petersburg, 1900.

Farmakovskii V. Statisticheskie svedeniia po nachal'nomu obrazovaniiu v Rossiiskoi imperii [Statistical information for primary education in the Russian Empire]. Issue II, St-Petresburg, 1902.

Iagofarov D.A. Obrazovatel'noe pravo: Rabochaia programma uchebnoi distsipliny [Education law: Working Program of educational discipline] // Pravo i obrazovanie, 2004, no. 2, pp. 110–129.

Istoriia politicheskikh i pravovykh uchenii [History of political and legal doctrines] / pod red. O. E. Leista, Moscow, 1997, 576 p.

Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Uchebnik. 4-e izd, Moscow, Prospekt publ., 2006, 608 p.

Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenii [The Complete Works]. Vol. 23, 1913, 594 p.

Lipnik V. N. Shkol'nye reformy v Rossii [School reform in Russia]. Biblioteka zhurnala «Vestnik obrazovaniia Rossii». Moscow, Pro Press publ., 2002, no. 8, pp. 2–15.

Meshcherov R. Sh. Pravo na obrazovanie v dorevoliutsionnoi Rossii v kontse XIX - nachale XX vekhov (istoriko-pravovoi aspekt) [A right to education in pre-revolutionary Russia in the late XIX - early XX centuries (historical and legal aspects)]: Abstract: dis... cand. jurid. sciences: 12.00.01, St-Petersburg, 2010, 25 p.

Mlynek A., Anin B., Vasil'ev M. Stranitsy istorii. Narodnoe obrazovanie [Pages of history. Popular education]. 1967, no. 11.

Nikitina N. I. Razvitie idei prava na obrazovanie v pedagogicheskikh teoriiakh Zapadnoi Evropy XVII-XIX veka [Development of the idea of the right to education in the pedagogical theories of Western Europe XVII-XIX century]. Diss... cand. pedagog. sciences, 13.00.01, St-Petersburg, 1997, 160 p.

Nikolaev B. V. Konstitutsionno-pravovoi printsip ravnopraviia v sisteme vysshego obrazovaniia SShA. Zakonodatel'stvo i pravoprimenitel'naia praktika [Constitutional and legal principles of equality in the higher education system of the United States. Law and practice]. Monografiia, Moscow, IuNITI-DANA, Zakon i pravo, 2012, 175 p.

Novgorodtsev P. I. Ob obshchestvennom ideale [On the social ideal]. Moscow, 199, 649 p.

Russkaia shkola [Russian school]. Obshchepedagogicheskii zhurnal dlia shkoly i sem'I, 1899, no. 1.

Shkatulla V.I. Obrazovatel'noe pravo [Education law. Tutorial]. Uchebnik, Moscow, Norma, 2001, 688 p.

Smirnova M.V. Konstitutsionnoe pravo na obrazovanie i garantii ego realizatsii v negosudarstvennykh obshcheobrazovatel'nykh uchrezhdeniiakh [Constitutional right to education and the guarantee of its implementation in private educational institutions]. Diss... cand. jurid. sciences, Moscow, 2006, 194 p.

Stul'nikova O. V. Konstitutsionnoe pravo grazhdan na obrazovanie i problemy ego realizatsii v sub»ektakh Rossiiskoi Federatsii [Citizens' constitutional right to education and the problems of its realization in the Russian Federation]. Diss... cand. jurid. sciences: 12.00.02, Penza, 2008, 225 p.

Troshkina T.N. Obrazovatel'noe pravo kak uchebnaia distsiplina [Education law as a training course] // Ezhegodnik rossiiskogo obrazovatel'nogo zakonodatel'stva, 2006, Vol. 1.

Vasil'kova Iu. V. Stranitsy otechestvennogo obrazovaniia: Iz istorii Rossii, pravoslaviia, literatury s drevneishikh vremen do kontsa XVIII veka. [Pages of Russian education: From the history of Russian Orthodoxy, literature from ancient times to the end of the XVIII century]. Kurs lektsii, Moscow, 1996, Vol. 1. 375 p.

Volokhova E.D. Zakonodatel'noe obespechenie prava na obrazovanie v Rossiiskoi Federatsii [Legislative support of the right to education in the Russian Federation]. Monografiia, Moscow, Gotika publ., 2004.

Vysshee obrazovanie v Rossii. Ocherki istorii do 1917 goda [Higher education in Russia. Essays on the history before 1917]. Moscow, 1995.