

Научная статья

<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2025-2-9>

УДК 340



Attribution

cc by

**К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

Матюшева Т.Н.

Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия им. В.М. Лебедева,
matyushevavn@rambler.ru

Аннотация. Подлинное образование предполагает становление свободной, инициативной, ответственной личности, успешной и эффективной.

Актуальность темы данного исследования связана с особенностями реализации права на образование, необходимостью обеспечения безопасности детей, повышения уровня жизни, физического, духовного и интеллектуального развития человека и гражданина.

Основная цель данной публикации - осмысление роли конституционной составляющей в правовом развитии современного образования на основе прямого действия и максимального раскрытия ценностного потенциала Конституции в российской муниципальной образовательной политике.

Методология, методы и методики. При анализе реализации права на образование на муниципальном уровне применялись сравнительно-правовые, качественные и количественные методы исследования: изучение научных источников по теме исследования, основных нормативных правовых актов по рассматриваемой тематике, наблюдение и оценка современного уровня образования на муниципальном уровне.

Результаты исследования. Выявлены проблемы несоответствия действующего законодательства конституционным принципам в ФЗ № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Установлено, что муниципальные образовательные организации находятся в сфере модернизации образования, что требует пересмотра отдельных положений образовательной политики государства.

Ключевые слова: конституция, естественное право человека, конституционность, местное самоуправление, органы местного самоуправления, территория, муниципалитет, вопросы местного значения.

Финансирование: инициативная работа.

Original article

**ON THE QUESTION OF CONSTITUTIONALIZATION
OF RUSSIAN MUNICIPAL EDUCATIONAL POLICY**

Tatiana N. Matyusheva

North Caucasus Branch of the Lebedev Russian State University of Justice

Abstract. Introduction. Genuine education presupposes the formation of a free, proactive, responsible, successful and effective personality.

The relevance of the topic of this study is related to the specifics of the realization of the right to education, the need to ensure the safety of children, improve living standards, physical, spiritual and intellectual development of man and citizen.

The main purpose of this publication is to understand the role of the constitutional component in the legal development of modern education, based on the direct action and maximum disclosure of the value potential of the Constitution in Russian municipal educational policy.

Methodology, methods and techniques. When analyzing the implementation of the right to education at the municipal level, comparative legal, qualitative and quantitative research methods were used: the study of scientific sources on the research topic, the main normative legal acts on the subject under consideration, observation and assessment of the current level of education at the municipal level.

The results of the study. The problems of inconsistency of the current legislation with the constitutional principles in Federal Law No. 273-FZ "On Education in the Russian Federation" have been identified. It has been established that municipal educational organizations are in the field of education modernization, which requires a revision of certain provisions of the state's educational policy.

Keywords: constitution, natural human right, constitutionality, local self-government, local self-government bodies, territory, municipality, issues of local importance.

Funding: Independent work.

Введение. В сложных условиях выбора концептуальных путей развития системы образования в России в целом происходит ее конституционализация, под которой понимается расширение круга конституционного регулирования.

Исследование сложных, многоуровневых взаимосвязей между правом, Конституцией, правовой жизнью общества приобретает принципиальное значение, лежит в основе закономерностей развития конституционализма.

Деятельность муниципальных образовательных организаций в реализации принципа общедоступности образования в Российской Федерации малоисследованна, что является одним из показателей актуальности работы.

Нельзя недооценивать, прежде всего, значение понятийного аппарата в праве.

Неточное, нечеткое определение терминологии способствует созданию «темной водички», что влечет существенные различия в понимании смысла нормы.

Обзор литературы.

Н.В. Колотова считает, что «процесс включения в конституционное регулирование социальных прав как тенденция развития конституционализма», а социализацию конституций автор связывает с включением «в конституционное регулирование многих аспектов социальной политики, принципов социального государства, социальной справедливости, социально ориентированной рыночной экономики, а также социальных прав как части общей системы прав и свобод человека» [1].

Можно сказать, что без образования в совокупном своем содержании, личность не сформируется полностью.

Ей необходимы знания навыки, чтобы достигнуть поставленных перед собой целей, реализовать свои права, выполнить обязанности.

Юридическая наука, как правило, исходит из того, что в ст. 2 Конституции РФ установлено, что все основные права и свободы человека без ранжирования их по видам являются неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения.

Поэтому обосновывается возможность «рассматривать закрепленные Конституцией социальные права не только как ориентиры для законодателя, но именно как основные права, равные по значимости конституционным гражданским и политическим правам» [2].

По нашему мнению, целесообразно отнесение права на образование к правам, отражающим как степень экономического развития государства, так и его способность обеспечивать социальную защиту обучающихся.

Конституция РФ вместе с ФЗ № 131 на законодательном уровне наделяют местную администрацию определенным кругом полномочий, закрепляют её правовой статус, порядок формирования и работы.

Проблемы конституционного регулирования образования актуальны также и потому, что Россия живет в мировом сообществе, которое имеет тенденцию к социализации.

Этим в настоящее время создана предпосылка для становления и должного закрепления основных механизмов обеспечения реализации гражданином РФ конституционного права на образование, приоритетности отрасли и выводит проблему образования на уровень проблем национальной безопасности.

В Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации говорится: «Проведение конституционной реформы 2020 г. во многом было обусловлено необходимостью более четкой правовой регламентации обязанностей органов и должностных лиц всех уровней публичной власти по обеспечению конституционных гарантий реализации, охраны и защиты социальных прав граждан [3].

Главной задачей всей системы органов публичной власти является «обеспечение высоких стандартов жизни, равных возможностей для каждого человека, причем, на всей территории страны, и на это направлены все национальные проекты и планы развития» [4].

В Федеральном законе № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [5] эти положения отражены в основных принципах государственной политики РФ и правового регулирования отношений в сфере образования, таких, как признание приоритетности образования; обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования; гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности.

Право на образование, начиная с середины XX в., стало неотъемлемой частью современного конституционализма.

В аспекте анализа проблем реализации права на образование, особое внимание вызывает тот факт, что в процессе конституционализации системы образования Российской Федерации предполагает расширение субъектного состава обучающихся.

Оно реализуется участниками образовательных отношений - обучающимися, родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, педагогическими работниками и их представителями, и участниками образовательных отношений: федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, работодателями и их объединениями.

По словам Президента Российской Федерации В.В. Путина: «Местное самоуправление - самая близкая к человеку власть... И от того, насколько эффективно работает конкретная управа, поселковая или районная администрация, судят о дееспособности всего государства в целом»[6].

Методология, материалы и методы.

При анализе реализации права на образование на муниципальном уровне применялись сравнительно-правовые, качественные и количественные методы исследования, изучение научных источников по теме исследования, основных нормативных правовых актов по рассматриваемой тематике, наблюдение и оценка современного уровня образования на муниципальном уровне.

Муниципальные образовательные организации в системе реализации принципа доступности образования в Российской Федерации значимы в совокупности их отдельных элементов функционирования и зависимых связей, иерархических уровней, определенной структуры, включающей в себя права, свободы и обязанности, также характеризующихся согласованностью, устойчивостью, упорядоченностью связи.

В настоящее время, прежде всего, требует большего внимания разработка новых методов обучения, исследование разновозрастного подхода, индивидуализации планов обучения, особенностей организации самостоятельной работы обучающихся муниципальных образовательных организаций, многопредметности в работе учителей, что в совокупности может способствовать развитию образования и культуры в муниципалитетах.

Степень реальности принципа доступности образования зависит от сочетания составляющих элементов муниципальных образовательных организаций.

«Принцип высшей ценности прав и свобод человека означает, что права, свободы определяют весь строй государственно-общественных отношений. Признание Конституцией Российской Федерации этого принципа определяет и основную ценность самой Конституции» [7].

Справедливо было отмечено, что российское образовательное законодательство «...действующее образовательное законодательство можно смело сравнить с наспех склеенным ковром» [8].

Безусловность нормы Конституции связана с гарантированностью, что получение образования не является привилегией, что каждый человек, независимо от пола, национальности, социального происхождения и даже способностей, вправе получать любое образование.

«Каждый» – так записано в Конституции.

Конституционные основы для местного самоуправления сформированы более 20 лет назад.

В соответствии с Законом N 131-ФЗ местное самоуправление формально юридически осуществляется на всей территории Российской Федерации [9].

В научной литературе отмечалась необходимость принятия ряда законов об образовании, так, как и сегодня можно повторить слова В.И.Шкатуллы: «На уровне субъектов РФ законодательство об образовании только начинает складываться» [10].

Результаты.

Конституционное обеспечение реформирования системы образования длительное время было

осложнено неясностью целей и задач образовательной политики.

Развитие образования существенно затормозил социально-экономический кризис 1990-х годов.

Государство с конца 1980-х годов во многом ушло из образования, государственное и местное внимание к формированию образования постоянно снижалось.

Все это привело к серьезным разрывам в системе «государство – образование – общество».

Именно поэтому в настоящий момент российская муниципальная образовательная политика приобретает общенациональный характер.

Одним из направлений развития регионального законодательства справедливо считается систематизация и кодификация региональных нормативных правовых актов об образовании.

«Отсутствие определенности воспринимается как дефект законодательства, поскольку влечет противоречивую и произвольную правоприменительную практику, приводящую к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан» [11].

Необходимость подготовки отраслевых законов с учетом в них специфики регионов и национальных отношений продиктована разнородностью правовых актов на уровне как Российской Федерации, так и самих субъектов РФ [12].

Обсуждение.

В муниципальных образованиях разрабатываются современные модели функционирования образования.

В какой степени способствуют этому изменения, внесенные законодательными новациями?

Согласно Федеральному закону №122 от 22.08.2004г., значительные изменения претерпела ст.31 Закона РФ «Об образовании» [13].

Изменено было даже ее название.

Ст. 6 ФЗ №154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к числу вопросов местного значения уже относил организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, т.е. конституционная норма трансформировалась, гарантии граждан были сужены. Вызывало сомнение ограничение круга указанных вопросов.

Таким образом, изменения Закона РФ «Об образовании» не были соотнесены как с Конституцией РФ в этой части, так и с ФЗ №154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Многие нормы старой редакции п.2 ст.31 были исключены из Закона «Об образовании».

Как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, для законодателя, требование определенности правовых норм - это и важная цель, и одновременно показатель качества, эффективности законотворческой деятельности [14].

Обратимся к содержанию реформы местного самоуправления начала 2000-х гг., когда принимался Закон N 131-ФЗ.

Преобразования осуществлялись по направлениям:

1. Разграничение полномочий между уровнями публичной власти.
2. Формирование новой территориальной организации местного самоуправления.
3. Формирование экономических основ местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 11 ст. 15) установил полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов, которые в регулировании реализации права на образование классифицируем следующим образом:

1. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
2. Организация предоставления дополнительного образования детей.
3. Создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Список источников:

1. Колотова Н.В. Конституционализация социальных прав - тенденция развития современного права // Конституционное и муниципальное право. 2019. N 1. С. 5 - 9.
2. Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы социализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. N 1.
3. Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. № 7. 16 января 2020 г.
4. Федеральный Закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2012. № 303.
6. Владимир Путин. Нужно вернуть престиж местного самоуправления // Российская газета. 28.02.2001.
7. Лебедев В.А. Концепция прав и свобод человека и гражданина как элемент отечественного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 12. С. 3 - 8.
8. Гавришук В.В. Право и образование: актуальные аспекты темы // Право и образование. 2008. № 10.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ..2003, N 40. Ст. 3822.
10. Шкатулла В.И. Право на образование // Государство и право. 1997. № 7.
11. Нарутто С.В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине // Lex russica. 2018. N 10. С. 40 - 49.
12. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003) - Издание Государственной Думы РФ, М., 2003.
13. Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" Утратил силу.// Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 30. ст. 1797.
14. Бондарь Н.С. Правовая определенность - универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 10. С. 4 - 10.
15. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. №10.

References:

1. Kolotova N.V. Constitutionalization of social rights - a trend in the development of modern law // Constitutional and municipal law. 2019. N 1. pp. 5 - 9.
2. Zorkin V.D. Social state in Russia: problems of socialization // Comparative constitutional review. 2008. N 1.

-
3. *Message of the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation // Rossiyskaya Gazeta. No. 7. January 16, 2020*
 4. *Federal Law of December 29, 2012 No. 273-FZ "On Education in the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. 12/31/2012. No. 303.*
 6. *Vladimir Putin. It is necessary to return the prestige of local government // Rossiyskaya Gazeta. 02/28/2001.*
 7. *Lebedev V.A. The concept of human and civil rights and freedoms as an element of domestic constitutionalism // Constitutional and municipal law. 2015. N 12. pp. 3 - 8.*
 8. *Gavrishchuk V.V. Law and education: current aspects of the topic // Law and education. 2008. N 10.*
 9. *Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ "On the general principles of local self-government in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation..2003, N 40. Art. 3822*
 10. *Shkatulla V.I. The right to education // State and Law. 1997. N 7.*
 11. *Naruto S.V. Certainty of legislation as a guarantee of human and civil rights and freedoms in the constitutional and judicial doctrine // Lex russica. 2018. N 10. P. 40 - 49.*
 12. *Vasetsky N.A., Krasnov Yu.K. Russian legislation at the present stage. The State Duma in the formation of the legal space of Russia (1994-2003) - Publication of the State Duma of the Russian Federation, M., 2003.*
 13. *Law of the Russian Federation of 10.07.1992 N 3266-1 "On Education" Has ceased to be effective.// Vedomosti of the SND and the Supreme Court of the Russian Federation. 1992. N 30. Art. 1797.*
 14. *Bondar N.S. Legal certainty is a universal principle of constitutional norm control (practice of the Constitutional Court of the Russian Federation) // Constitutional and municipal law. 2011. N 10. P. 4 - 10.*
 15. *Tikhomirov Yu.A. Theory of competence // Journal of Russian Law. 2000. No. 10.*

Информация об авторе:

Матюшева Татьяна Николаевна, доктор юридических наук, академик РАН, Почетный работник сферы образования Российской Федерации, Заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин, Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия им. В.М. Лебедева, matyushevatin@rambler.ru
Tatiana N. Matyusheva, Doctor of Law, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Honorary Worker of Education of the Russian Federation Head of the Department of State and Legal Disciplines, North Caucasus Branch of the Lebedev Russian State University of Justice

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 28.01.2025;
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 18.02.2025;
Принята к публикации / Accepted for publication 20.02.2025.
Авторами окончательный вариант рукописи одобрен.