

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В данной статье представлен сравнительно-правовой анализ содержания конституционной нормы Кыргызской Республики, закрепляющей право на образование, в сопоставлении с соответствующими нормами других государств и международных документов.

Ключевые слова: конституция, право, гражданин, сравнительно-правовой аспект, право на образование.

**CONSTITUTIONAL CONSOLIDATION OF THE RIGHT TO EDUCATION IN THE
KYRGYZ REPUBLIC: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT**

This article presents a comparative legal analysis of the content of the constitutional norm of the Kyrgyz Republic, which establishes the right to education, in comparison with the relevant norms of other states and international documents.

Keywords: constitution, law, citizen, comparative legal aspect, right to education.

В Конституции Кыргызской Республики в ст. 32 утверждается право на образование, что соответствует международно-правовым нормам, которые в числе других основных прав человека закрепляют право на образование. В связи с тем, что конституция является Основным законом, который учреждает форму государства, включая форму правления, государственного устройства, принципы организации государственной власти и ее институтов, основы осуществления их деятельности, полномочия а также принципы взаимоотношений государства с обществом в целом и его институтами, конституционные реформы, проводимые в Кыргызской Республике не оставляют равнодушными всех граждан с активной жизненной позицией. Ведь от того, каким будет Основной закон, зависит судьба не только нынешнего, но и будущего поколения Кыргызстана.

Не вдаваясь в дискуссию обо всех нормах Конституции, проанализируем лишь одну статью, закрепляющую одно из основных прав человека – право на образование.

«Право на образование является естественным правом человека» отмечает Шкатулла В.И. [11, с.203]. Если это естественное право, то оно принадлежит человеку с рождения, оно не может быть отчуждено, оно абсолютно. В связи с этим право на образование ставят сегодня « в один ряд с естественными правами человека, как призванное удовлетворять потребности человека в образовании, что позволяет рассматривать право на образование как элемент права на жизнь, права на развитие»[10, с.10].

В юридической норме, закрепляющей право на образование, в действующей Конституции Кыргызской Республики более четко, чем в прежней, расписаны права граждан в области образования, в частности, касающиеся обязательного образования. Так, в Конституции редакции 2003 года отмечалось «Основное образование обязательно и бесплатно, каждый вправе получить его в государственных и муниципальных учебных заведениях» [п.2. ст.32], и было непонятно, что имеется в виду под термином *основное*. Ведь общепризнанным являются три ступени образования: начальное общее, основное общее, среднее общее образование. Сейчас п.2 ст.32 представлен следующим образом «Общее основное образование – обязательно и бесплатно, каждый вправе получить его в государственных и муниципальных учебных заведениях» [п.2. ст.32]. Данная норма не

только закрепляет право каждого гражданина на получение бесплатного основного общего образования, но и обязывает его получение. Бесплатность основного общего образования отвечает нормам международного права.

Однако приходится констатировать, что данные нормы Конституции в ряде случаев остаются фиктивными. Дело в том, что согласно п.1 ст.4 Закона КР «Об образовании» в качестве одного из основных принципов организации образования является «равенство прав всех граждан Кыргызской Республики на получение качественного образования». На деле же о качественном образовании говорить не приходится. Так, в 2006 году Кыргызстан впервые принял участие в международном сравнительном исследовании функциональной грамотности 15-летних учащихся PISA. Основным направлением исследования была естественнонаучная грамотность, исследование также оценивало грамотность чтения и математическую грамотность. В Кыргызстане в данном исследовании приняли участие 5904 учащихся из 201 образовательного учреждения. По первым результатам, полученным в ноябре 2007 года, всего около 13,6%, 11,7% и 11,8% учащихся Кыргызстана в возрасте 15 лет могут выполнять задания в области естественнонаучной грамотности, грамотности чтения и математической грамотности соответственно на уровне минимальных международных стандартов для учащихся в этом возрасте. И единицы (1%) способны достичь самых высоких показателей. Около 86,4%, 88,3% и 89,4% учащихся не достигли минимального международного стандарта по вышеуказанным направлениям. В ходе анализа результатов исследования выявлено, что показатели по Кыргызстану среди всех 57 стран, принявших участие в данном исследовании является самым низким по всем трем направлениям. Иначе говоря, несмотря на закрепление в Основном законе и текущем законодательстве обеспечения качественного образования, в реальной жизни граждане Кыргызстана становятся ущербными в получении даже основного общего образования.

Кроме того в соответствии с п.4 ст. 32 Конституции КР граждане КР могут получать образование, как на бесплатной, так и на платной основе. Данная юридическая норма имела место и в предыдущих редакциях Конституции суверенного независимого Кыргызстана, что создало почву для образования частных платных учебных заведений. На сегодня в Кыргызстане достаточное количество школ с платным обучением, более того в государственных общеобразовательных заведениях наряду с бесплатным м предусмотрены классы с платным обучением. Поскольку 52% населения республики живут за чертой бедности, платное обучение для многих кыргызстанцев оказывается недоступным. И, несмотря на обязательность получения основного общего образования, в настоящее время более 20000 детей республики не посещают школу, 10000 детей являются беспризорными и, соответственно, не получают образования. Главной причиной непосещения детьми школ становится бедность.

Вместе с тем, возвращаясь к законодательному закреплению в ст. 32 Конституции права на образование, нужно отметить, что представляется необходимым введение корректив в данную статью, в частности в п.1: «Каждый гражданин Кыргызской Республики имеет право на образование» [п.1. ст.32], исключив из него слово *гражданин*, так как право на образование согласно международным нормативно-правовым актам принадлежит не только гражданам, а «каждому». Семантика слова каждый предполагает, что речь нужно вести о всяком, любом из себе подобных без исключения. Следовательно, данное право принадлежит не только гражданам и всем другим лицам: иностранным гражданам, лицам без гражданства, т.е. каждому человеку. Это указывается в целом ряде международных нормативных правовых актов. Так, Всеобщая декларация прав человека в ст.26 провозглашает право каждого на образование. В данной же статье подчеркивается необходимость предоставления начального и общего образования на безвозмездной основе [5, с.19].

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 года в ст.13 отмечено: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование

должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам» [5, с.26].

В Декларации прав ребенка, принятой 20 ноября 1959 года, в качестве 7 принципа отмечается право ребенка на получение образования, причем оно «должно быть бесплатным и обязательным по крайней мере на начальных стадиях» [5, с.387].

В ст. 28 Конвенции о правах ребенка не только указывается право ребенка на образование, но и перечисляются основные гарантии необходимые для реализации данного права каждым [5, с.399].

В указанных нормативных источниках право на образование представлено как одно из основных прав человека и в них перечисляются гарантии, которые предоставляют каждому человеку в образовательной сфере государства, являющиеся членами ООН, соответственно ратифицировавшие данные документы. Как видно, международное законодательство устанавливает право каждого на образование, что должно быть отражено и в национальном законодательстве Кыргызской Республики, поскольку Кыргызстан является членом ООН. Тем более, что в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года в ст.3 четко указано: «В целях ликвидации или предупреждения дискриминации, подпадающее под определение, данное в настоящей Конвенции, государства, являющиеся сторонами этой последней, обязуются:...

е) предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам» [5, с.145]. В реальной жизни в Кыргызстане доступ к образованию имеют все без ограничения. Отражение этого в Основном законе государства явилось бы большим соответствием международным стандартам, тем более что в ст.1 Конституции Кыргызская Республика провозглашает себя правовым государством.

Следует отметить, что в конституциях ряда других государств право на образование также закрепляется за каждым. Так, в соответствии со ст. 43 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование.

В Грузии согласно ст. 35 Конституции все имеют право на образование и выбор его формы.

Конституция Украины, Конституция Республики Беларусь провозглашают право каждого на образование.

Согласно ст. 41 Конституции Республики Таджикистан, ст. 41 Конституции Республики Узбекистан каждый имеет право на образование.

То же можно говорить и о конституциях ряда стран Европы, в частности в конституциях Польши, Латвии, Литвы, Бельгии, Испании, Италии, Греции и др. право на образование закрепляется за каждым человеком [7, 8]. Право на образование каждого предусмотрено также Конституцией Японии [4].

Рассматриваемое право является одним из основных прав человека, что следует из конституционного закрепления данной юридической нормы, а также юридического закрепления данного права в основополагающих международных документах. Поэтому, было бы целесообразно норму, провозглашающую право на образование поместить в разделе первом главы второй Конституции Кыргызской Республики «Свободы и права человека», а не в разделе втором «Гражданство. Права и обязанности гражданина». Связано это с тем, что в правовой науке, как известно, существует разграничение понятий «человек» и «гражданин». Круг прав человека асимметричен кругу прав гражданина. Безусловно, круг прав гражданина шире круга прав человека, что обусловлено существованием политических и ряда социальных прав, присущих гражданам.

Однако в современном мире «права и свободы человека» перестали быть объектом только внутренней компетенции государства, а стали делом всего международного сообщества [11, с.134]. Это значит, во всех государствах мира определяется тот объем прав, который закреплен в международных правовых актах. «Согласно международному законодательству все лица, проживающие в государстве-участнике пактов или на которых

распространяется юрисдикция этого государства, получают возможность пользоваться правами, предусмотренными Пактами, без различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или иного положения»[11,с.135]. Это служит основанием для приведения национального законодательства страны-участницы соглашений в соответствие с нормами международных актов.

Кроме того, в Конституции Кыргызской Республики используется термин «каждый» для обозначения каждого человека или индивида. Использование данного термина предполагает отнесение называемых прав каждому человеку независимо от пола, расы, цвета кожи, происхождения и других признаков.

В качестве положительного факта в ныне действующей Конституции Кыргызской Республики нужно отметить введение п.3 о необходимости создания государством условий для обучения каждого гражданина государственному и двум иностранным языкам. Данная норма является своеобразным продолжением конституционной нормы, утверждающей государственный и официальный языки в Кыргызстане. Она создает правовую основу для развития кыргызского языка в качестве государственного, поскольку активное использование языка способствует расширению сфер функционирования языка, его естественному развитию. В то же время данная юридическая норма является правовой основой для совершенствования использования в республике двух иностранных языков, что необходимо для интеграции Кыргызстана в мировое сообщество. Однако следует заметить некоторую ограниченность временных и пространственных рамок образовательного процесса для реализации данной нормы. В редакции Конституции представлено «Государство создает условия для обучения каждого гражданина, начиная с учреждений дошкольного образования до основного образования, государственному языку и двум иностранным языкам». «Учреждения дошкольного образования до основного образования», на наш взгляд, не охватывают всех ступеней образования, в которых проводится и должно проводиться обучение государственному и иностранным языкам. Считаем необходимым, представить п.3 ст.32 в следующей редакции «Государство создает условия для обучения каждого гражданина в образовательных учреждениях всех уровней государственному языку и двум иностранным языкам».

Данная норма в Конституции имплицитно утверждает право на дошкольное образование в Кыргызской Республике, что является позитивным явлением. Следует заметить, что право на дошкольное образование в конституционном законодательстве большинства стран не предусмотрено. Эксплицитно право на дошкольное образование в странах СНГ провозглашается лишь в конституциях Российской Федерации, Грузии и Украины. Международное законодательство также не предусматривает закрепление права на дошкольное образование. Развитие данной нормы в текущем законодательстве необходимо, хотя в Законе Кыргызской Республики «Об образовании» подробно регламентируются образовательные отношения по реализации права на дошкольное образование. Тем не менее, любое законодательное закрепление юридической нормы должно иметь финансовую основу. Для ее реализации необходимо иметь определенную долю финансирования, заложенную в бюджете государства, поскольку это влечет соответствующие расходы, связанные с информационным, кадровым, учебно-методическим и др. обеспечением.

В рассматриваемой Конституции КР отсутствует одна из норм, регламентирующих право на образование, которая была представлена в п.5 ст. 32 Конституции редакции 2003 года. Речь идет об осуществлении контроля государством за деятельностью учебно-воспитательных и иных образовательных учреждений. Думается, связано это с предстоящим реформированием системы образования: с тенденцией разгосударствления высших учебных заведений с последующим их акционированием. Допуская и всемерно способствуя академической свободе в сфере образования, все же государство не должно самоустраняться в проведении образовательной политики, поскольку образование является

одним из основных приоритетов государства. Ведь уровень образованности общества свидетельствует об уровне развития государства в целом. Американские ученые считают, что уровень высшего образования самым непосредственным образом влияет на эффективность промышленного производства в целом. Поэтому, не ограничивая развитие частного сектора в системе образования, тем не менее, необходимо установление контроля со стороны государства за деятельностью образовательных учреждений и закрепление этого в Основном законе государства. Подобное юридическое закрепление механизма государственного контроля над сферой образования можно наблюдать в конституциях других государств: Республики Казахстан, Грузии, Германии, Австрийской Республики и др.

Разумеется, в Конституции закладываются лишь основные ключевые положения регулирования правоотношений в различных сферах деятельности. Подробно возникающие правовые отношения регламентируются нормами отраслевого законодательства, в связи с чем законодательство об образовании регламентирует все правовые отношения, возникающие в образовательном процессе. Однако в конституционно-правовое регулирование образованием должна быть включена норма, предоставляющая возможность получения профессионального, средне-специального, высшего образования. Дело в том, что доступность данных ступеней образования на конкурсной основе в зависимости от способностей каждого провозглашается в указанных ранее международных документах: во Всеобщей декларации прав человека, в Пакте об экономических, социальных и культурных правах, в Конвенции о правах ребенка. В связи с этим, учитывая важность данных ступеней образования, полагаем необходимым сохранить в новой редакции Конституции п.3 ст.32 Конституции редакции 2003 года, где указывается «Государство обеспечивает доступность профессионального, средне-специального и высшего образования для всех в соответствии со способностями каждого». Данная норма устанавливает немаловажные гарантии, предоставляемые государством человеку в области образования.

Таким образом, анализ конституционных норм, регулирующих право на образование, позволяет констатировать, что:

- право на образование является всеобщим;
- оно до определенного уровня обязательно и бесплатно (не во всех конституциях устанавливается обязательный уровень образования);
- допускается как бесплатное, так и платное образование.

Конституционные нормы Кыргызской Республики, утверждающие право на образование, в целом соответствуют общепризнанным нормам международного права. Целесообразно, однако, ввести некоторые коррективы в данные нормы национального законодательства, относительно закрепления данного права за каждым человеком и, соответственно, перенесения этой нормы в соответствующий раздел Конституции. Кроме того государству в лице государственных органов необходимо уделять должное внимание реализации права на образование в нашей стране, в связи с провозглашением образования приоритетным стратегическим направлением государственной политики Кыргызской Республики.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики. –Бишкек, 2003.
2. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики»// Эркинтоо. -2007. №77-78.
3. Конституции государств-участников СНГ. –М., 1999.
4. Конституции зарубежных государств. –М.: Бек, 1996. -432 с.
5. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. –М.: Юридическая литература, 1990.
6. Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества независимых государств. –М., 1999.

7. Конституции стран Европы. -М.,
 8. Конституции стран Европы. -М.,
 9. Права человека: Уч. пособие для вузов/ Отв. Ред. Е.А. Лукашева. -М.: Норма, 2004.
 10. Султанов Р.Р. Организационно-правовые вопросы реализации конституционного права на образование в Республике Казахстан. Автореферат дис... канд.наук. – Алматы, 2006.
 11. Шкатулла В.И. Образовательное право. -М., 2001.
-