

РОЛЬ ПРАВА НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД

***Аннотация.** В представленной статье рассмотрено место права на дошкольное образование в Российской Федерации. Актуальность темы обусловлена наличием постоянного реформирования системы образования, поиском оптимальных форм осуществления образовательной деятельности, сопровождающегося неизменной динамичностью законодательства об образовании. Возникла необходимость научно-практического осмысления роли дошкольного образования в системе конституционных прав и свобод.*

***Ключевые слова:** право на дошкольное образование, конституционное право на образование, поколения прав человека, социально-экономические и культурные права и свободы.*

THE ROLE OF THE RIGHT TO PRESCHOOL EDUCATION IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS

***Annotation.** The article considers the place of the right to pre-school education in the Russian Federation. The relevance is due to the constant reform of the education system, the search for optimal forms of educational activities, accompanied by the constant dynamism of the legislation on education. There was a need for scientific and practical understanding of the role of preschool education in the system of constitutional rights and freedoms in the Russian Federation.*

***Keywords:** the right to pre-school education, the constitutional right to education, human rights generations, socio-economic and cultural rights and freedoms.*

Право на образование занимает особое место в системе конституционного статуса личности, создающее одновременно предпосылку для развития личности, общества и государства. Период от рождения до поступления в школу — возраст наиболее стремительного физического и психического развития ребенка, формирования качеств, необходимых человеку в течение всей последующей жизни. Следовательно, право на дошкольное образование — первоначальный этап развития права на образование в целом.

Согласно Конституции Российской Федерации (далее — Конституция), право на образование относится к основным правам и свободам человека и гражданина. Конституционным Судом Российской Федерации высказана справедливая позиция, по которой, провозглашая право на образование в числе основных и неотъемлемых конституционных прав, «государство обязуется принимать все зависящие от него меры для наиболее полного его осуществления»¹.

В Конституции наряду с правами и свободами человека закрепляются права и свободы гражданина. Основания существования двух этих категорий вытекают из содержания понятий: права и свободы человека существуют независимо от государства; не требуют государственного закрепления; эти права неотчуждаемы; права и свободы гражданина связаны с конкретным государством и находятся под его защитой (нельзя забывать, что статус гражданина имеют не все лица, соответственно, они формально лишены прав и свобод гражданина).

Для того чтобы определить, какое место отводится праву на дошкольное образование в контексте реализации права на образование, необходимо рассмотреть, какую роль играет право на образование в целом в системе прав и свобод человека и гражданина.

Для понимания специфики конституционного права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод была избрана система, представляющая собой взаимосвязь элементов-поколений прав и свобод (временной критерий). К первому из них относятся личные (гражданские) и политические права и свободы. Эти права являются негативными, что обусловлено их естественным и неотчуждаемым характером, так как они формируются независимо от воли государства [1, с. 28]. Ко второму поколению прав относят социальные, экономические и культурные права (в том числе право на образование) [2]. Права второго поколения являются позитивными. Как верно подчеркивает В.Е. Чиркин, их реализация всецело зависит от государства, осуществляющего их конституционную легализацию, обеспечение и защиту [3, с. 79–90]. В свою очередь, права третьего поколения — это права солидарности, то есть коллективные права.

Право на образование закреплено в ряде международно-правовых актов и конституций разных государств, поэтому оно относится к неотъемлемым правам человека и гражданина, напрямую взаимосвязанным с другими правами и свободами. Согласно концепции поколений прав человека, данное право входит в группу прав второго поколения, в которой находятся

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 г. № 274-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Станислава Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 2 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”, пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации “Об образовании” и Указом Президента Российской Федерации “О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации”» / Консультант-Плюс.

социально-экономические и культурные права, то есть права, возникновение которых связано с развитием социальной функции государства. Реализация социальных прав человека предполагает вмешательство государства путем совершения активных действий, направленных на создание социальных программ, осуществление всесторонней организационной и хозяйственной деятельности, которая позволяет реализовать данные права. Предполагается, что право на образование принадлежало человеку не изначально, а сформировалось на поздних этапах развития общества в связи с накоплением и систематизацией достаточного массива знаний и при наличии соответствующего уровня цивилизованности законодательства и экономического потенциала государства.

Как справедливо отмечает А.Н. Козырин, «государство признает право на образование и обязано принять все меры к тому, чтобы каждый мог этим правом воспользоваться. Поэтому государство должно создать правовой механизм, действие которого обеспечивает реализацию права на образование» [4, с. 42].

Мнения ученых по этому вопросу представляют значительный интерес, поскольку такие ученые, как А.А. Безуглов, Л.П. Беломестных, Б.Н. Габричидзе, М.Г. Кириченко, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Л.А. Резванова, М.Б. Смоленский, А.Г. Чернявский и другие относят право на образование к группе социальных прав.

По мнению Т.В. Грачевой, Я.Д. Стешенко и С.Н. Степанько данное право состоит в группе культурных прав.

В свою очередь С.Л. Бурмистров, Т.Н. Матюшова, О.В. Стульникова считают, что право на образование находится в группе социально-культурных прав.

В частности, Т.Н. Матюшева объясняет свою позицию в отношении данного права тем, что «при их [социально-культурных прав] реализации от государства требуется обеспечить индивиду достойное человеческое существование: работу, образование, социальную защищенность; право на образование удовлетворяет потребность личности в социализации и развитии, является видом творчества человека» [5].

Некоторые авторы, например, П.А. Борноволоков, Н.В. Витрук, Е.И. Колюшин, М.В. Смирнова, Л.Ф. Хазиева полагают, что право на образование является одновременно социально-культурным и экономическим правом.

Л.Ф. Хазиева указывает, что «конституционное право на образование — это социально-культурное и экономическое право человека, реализация которого является неременным условием для развития личности, общества и государства, формирования у граждан грамотного восприятия окружающего мира, способности к защите как собственных прав и интересов, так и интересов государства» [6, с. 1].

П.А. Борноволоков пишет, что «Конституционное право на образование относится к социально-культурным и экономическим правам и свободам человека. Социальный аспект права на образование заключается в вопро-

се о платности или бесплатности его получения, в предоставлении государством социальных гарантий его получения. Культурный аспект права на образование выражается в том, что образование является необходимой предпосылкой духовного развития каждого человека, его благополучия и культуры. Экономический аспект права на образование заключается в том, что его реализация является важнейшим фактором научно-технического и экономического роста государства, который может быть обеспечен только высокообразованными гражданами» [7, с. 107].

Бытует мнение, что право на образование — это естественное право человека. Данная концепция заслуживает внимания, но все же остается дискуссионной. По мнению специалистов, обусловленность действиями государства по обеспечению права на образование не исключает того, что данное право вполне возможно отнести к числу естественных.

Так, Е.Д. Волохова, Л.Ю. Грудцына, Е.И. Козлова, С.Л. Серегина, В.И. Шкатулла признают конституционное право на образование естественным правом человека.

В.И. Шкатулла определяет его «как основное и естественное право, имеющее своей целью удовлетворение потребностей человека в информации и непосредственно в самом образовании» [8, с. 5].

С.Л. Серегина считает, что «право на образование по своему содержанию является составной частью более общего права — права на развитие человека» [9].

Как полагают специалисты, естественный характер права человека на образование следует из самой его сущности. Очевидно, что люди занимались воспитанием и образованием своих детей задолго до появления институтов государства и позитивного права. Естественное право на образование подразумевает и право на защиту от любого вмешательства (в том числе и со стороны государства) в процесс его реализации.

Однако естественными правами человека могут быть только личные права, к которым право на образование не относится. Стоит согласиться с позицией А.Н. Кокотова и М.И. Кукушкина, с точки зрения которых Конституция относит к естественным правам человека личные, а к правам позитивного характера — политические, социально-экономические, культурные и иные права.

Таким образом, значительная часть ученых-конституционалистов рассматривают право на образование в системе социальных, экономических и культурных прав и свобод. Право на образование можно признать позитивным правом, исходя из его характеристики как социального права. По нашему мнению, право на образование действительно близко к социальным правам. Однако оно занимает особое место среди культурных прав человека. Образование существует и как потребность личности в социализации и развитии, и как вид творчества человека, и как деятельность государства по созданию условий для воспитания и обучения граждан.

* * *

Из всех социально-экономических и культурных конституционных прав право на дошкольное образование наиболее тесно связано с нормами статей 38 и 39 Конституции.

Положения части 1 и 2 статьи 38 Конституции являются концептуальным ядром права на дошкольное образование, провозглашающим защиту материнства, детства и семьи. При этом обязанность защиты указанных ценностей возлагается на государство в лице его публичных органов власти.

Формулировка части 2 статьи 38 Конституции «Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей» предполагает как наличие законодательных стандартов воспитания детей (которые воплощаются в Федеральном законе «Об образовании» в части дошкольного образования), так и свободу воспитательного процесса родителями, куда государство вторгаться уже не может.

Конституционное право на социальное обеспечение (ст. 39) находит свое воплощение и при реализации права на дошкольное образование для льготных категорий населения.

Воплощение приведенной конституционной нормы можно встретить в части 2 статьи 54 Семейного кодекса Российской Федерации, где закреплено право ребенка на преимущественный прием на обучение по основным общеобразовательным программам дошкольного образования в государственную или муниципальную образовательную организацию, в которой обучаются его полнородные и неполнородные брат и (или) сестра.

В научной литературе распространена точка зрения, согласно которой право на образование принадлежит к группе социальных прав, относящейся ко второму поколению прав человека, которые, в отличие от первого поколения, имеют не абсолютный, а относительный характер. Если абсолютные права человека обладают характером неотложного обязательства по их имплементации, то вторая группа прав не подлежит немедленной имплементации, поскольку для этого необходимо созревание целого ряда социальных и экономических условий в государстве.

По нашему мнению, право на дошкольное образование действительно очень близко к социальным правам. Однако оно занимает центральное место и среди культурных прав человека. Без права на дошкольное образование другие культурные права (такие, как право на пользование достижениями культуры, свобода культурного, технического и научного творчества) в значительной степени утрачивают свой смысл.

* * *

Можно выделить следующие полномочия, из которых состоит право на образование, исходя из статьи 43 Конституции:

- право на дошкольное образование;
- право на основное общее образование;

- право на среднее профессиональное образование;
- право на высшее образование.

При определении места дошкольного образования в системе права на образование необходимо иметь в виду, что причина закрепления на конституционном уровне возможности получить дошкольное образование связана с его особой значимостью для достижения целей социального государства, указанных в части 1 статьи 7 Конституции.

Реализация права на дошкольное образование позволяет обеспечить достойное существование и свободное развитие человека. Безусловно, становление и развитие личности человека, его успех в обществе, в трудовой деятельности, в семье определяются многими факторами, однако, одну из важнейших составляющих в формировании индивида как личности играют установки, которые закладываются в нем с раннего детства. Немалую роль в формировании указанных предпосылок и факторов играет дошкольное образование как неотъемлемая ступень образовательного развития человека, гарантированная на уровне Конституции. Именно для формирования активного участника гражданского общества, квалифицированного работника, полноценного гражданина своего государства дошкольному образованию в последнее время стало уделяться значительное внимание. При этом учитывается как опыт данного уровня образования, приобретенный в «советский период» истории, так и перспективные практики, применяемые в большинстве зарубежных государств, где реализуются государственные программы раннего развития детей.

Основываясь на нормах части 4 статьи 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»², можно сказать, что дошкольное образование является одним из уровней общего образования. Следовательно, оно признается начальной ступенью общего образования, а значит, к дошкольному образованию предъявляются все требования, которые устанавливаются для общего образования. Необходимо сразу отметить двойственную природу деятельности дошкольных образовательных учреждений, на которые помимо образовательной деятельности возлагается обязанность осуществлять присмотр и уход за детьми (ч. 1 ст. 65). Таким образом, законодатель различает для дошкольных образовательных учреждений понятие образовательная деятельность и присмотр и уход за детьми, который рассматривается как особый вид услуг, оказываемых дошкольными образовательными учреждениями, отличный от образовательной деятельности.

Д. Хекман полагает, что «обучение начинается в младенчестве, задолго до поступления в учреждение формального образования, и продолжается всю жизнь. Инвестиции в дошкольное образование дают значимо большую отдачу, чем в школьное и в вузовское образование». Именно поэтому

² Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ. 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598.

дошкольное образование становится обязательным элементом национальных систем образования. Таким образом, раннее обучение детей обеспечивает развитие экономики, поскольку дети, которые посещали дошкольные образовательные учреждения, как правило, лучше учатся в школах и в вузах, следовательно, в дальнейшем могут иметь больше возможностей найти хорошую работу и добиться успеха в жизни [10].

Признание сферы дошкольного образования вышло на международный уровень. Согласно Целям устойчивого развития ЮНЕСКО³, к 2030 году планируется обеспечить всем детям доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного образования. Индекс уровня образования является одним из главных показателей социального развития государства и общества в целом⁴.

Отечественные ученые отмечают необходимость совершенствования сферы дошкольного образования прежде всего через образовательную политику со стороны государства. И.И. Комарова считает, что «образование превращается из консервативных видов человеческой деятельности в динамично меняющийся. Знания, в том числе и педагогические, обновляются каждые два года, и имеется тенденция к сокращению этого времени. Требуется проектировать воспитательно-образовательную работу с учетом новейших знаний о функциях мозга. Необходимо развитие процессного и конструктивного мышлений. Интуиция становится важной составляющей образовательных процессов. Развиваются неинституциональные формы образования. Познавательные процессы визуализируются» [11, с. 16–25]. Можно сделать вывод, что изменения, которые происходят сегодня в мире, находят свое отражение в первую очередь в образовании, где особая роль отводится сфере дошкольного образования.

Т.Г. Шмис отмечает, что «во многих странах мира в дошкольном и общем образовании складывается ситуация, что дети не достигают того образовательного уровня, который мог бы дать им их потенциал. Во многих странах остается не до конца решенным вопрос своевременной подготовки детей к школе. Уровень управленческого менеджмента образовательных организаций отстает от среднего уровня управления экономикой в этих же странах. И это характерно не только для России, но для многих других государств» [12, с. 50–53].

Таким образом, конституционное право на дошкольное образование, предусмотренное частью 2 статьи 43 Конституции, обладает двойственной природой, сочетая в себе черты социальных и культурных прав. Оно является относительным индивидуальным правом человека. Данное право следует отнести к правам второго поколения, которые появились в результате повышение статуса семьи, утверждения материнства и детства как конститу-

³ ЮНЕСКО и цели устойчивого развития [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.unesco.org/sdgs>.

⁴ Рейтинг стран мира по уровню образования [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info>.

ционной ценности и создания необходимых для этого условий со стороны органов публичной власти. Кроме того, оно имеет позитивную природу, поскольку осуществляется при поддержке государства. Исследуемое право играет существенную роль при осуществлении личных прав и свобод, а также тесно связано с реализацией социальных и культурных прав.

Список литературы

1. Варламова Н.В. Юридическая природа прав человека разных поколений и ее влияние на их обеспечение и защиту // Ин-т государства и права Рос. акад. наук. М.: Статут, 2011. 325 с.
2. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина: теорет.-правовое исслед.: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Мордовец Александр Сергеевич. Саратов, 1997. 384 с.
3. Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Международной научно-теоретической конференции. Москва / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. Москва: РАП, 2010. 624 с.
4. Козырин А.Н. Образование и право на образование // Реформы и право. 2015. № 2.
5. Матюшева Т.Н. Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Матюшева Татьяна Николаевна. Москва, 2012. 46 с.
6. Хазиева Л.Ф. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2012. № 4.
7. Борноволоков П.А. Экономические гарантии реализации конституционного права на образование // Правовое регулирование экономических отношений. 2008. № 1.
8. Шкатулла В.И. Право на образование // Государство и право. 1997. № 7.
9. Серегина С.Л. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Серегина Светлана Леонидовна. Саратов, 2006. 30 с.
10. Хекман Д. Политика стимулирования человеческого капитала (пер. с англ. Е. Покатович) // Вопросы образования. 2011.
11. Комарова И.И. Будущее дошкольного образования в эпоху цифровизации // Современное дошкольное образование. 2018. № 8(90).
12. Шмис Т.Г. Оценка качества дошкольного образования с использованием шкалы ECERS в России // Современное дошкольное образование. Теория и практика. 2015. № 7.