

О роли правовых основ регулирования образовательного процесса и методики преподавания конституционного права

Аннотация. Предметом научного исследования настоящей статьи являются вопросы конституционно-правового закрепления принципов и законодательного регулирования образовательной деятельности на примере преподавания конституционного права.

Автором выполнен сравнительный анализ конституционно-правового закрепления принципов регламентации образовательной деятельности в разных государствах, предложено определение понятия «правовая основа регулирования образовательного процесса».

Анализ законодательства и литературы по теме исследования позволил выявить основные недостатки в правовом регулировании образовательного процесса, проблемы выбора и реализации методов преподавания конституционного права, сформулировать конкретные предложения.

Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что федеральное законодательство, регулирующее образовательный процесс, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Основным вкладом, который сделан автором в настоящей статье, является раскрытие содержания и роли принципов регулирования образовательной деятельности в Российской Федерации, а также выявление необходимости дальнейшего регулирования федеральным законодателем общественных в указанной сфере в строгом соответствии с правовой основой регулирования образовательного процесса.

Ключевые слова: конституционное право, правовая основа регулирования, методика преподавания, идеологическое многообразие, законность, академические свободы, светскость образования.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.75.2.022-028

Удачно заложенный правовой фундамент, правовая основа позволяет не только выстроить стройную систему образовательного процесса, но сделать ее устойчивой, методологически выверенной. Наличие подобной правовой базы особое значение имеет для преподавания конституционного права — ведущей отрасли отечественного права. Правовая основа осуществления указанной деятельности важна здесь как ни для какой другой отрасли права. Не только потому, что может ока-

зывать влияние на содержание ее предмета, методику донесения учебного, фактического, нормативного материала до студентов, магистрантов и аспирантов, но и потому, что само конституционное право существенно влияет на другие отрасли российского права.

Под *правовой основой* регулирования образовательного процесса и методики обучения в современных образовательных организациях Российской Федерации мы понимаем взаимосвязанную совокупность нормативно закреп-

© Осавелюк А. М., 2017

* Осавелюк Алексей Михайлович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

osaveluk@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

пленных государством принципов и системы источников права в указанной сфере социальных отношений.

Ведущее положение в этом дуэте занимают принципы — конституционные (законодательные) руководящие правовые начала, идеи, которые составляют фундамент формирования, организации и деятельности государственного аппарата, осуществляющего соответствующие полномочия в сфере образования¹. Они подразделяются на системообразующие, устанавливающие порядок формирования государственного аппарата в целом, его структуру и взаимосвязь структурных элементов, и производные, которые определяют порядок осуществления полномочий отдельными органами, а также классификацию государственных органов, осуществляющих соответствующие полномочия в сфере образования². Одним из важнейших свойств указанных принципов является то, что они оказывают существенное влияние на предмет конституционного права как отрасли³.

Одним из принципов, на которых базируется высшее юридическое образование и преподавательская деятельность в Российской Федерации, является закрепленный в ст. 13 Конституции РФ принцип идеологического многообразия. В соответствии с ним в Российской Федерации не только признается свободная конкуренция разных идеологий и их многообразие, но и устанавливается конституционное требование, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Данный принцип в сфере образования дает возможность преподавателям конституционного права и обучающимся свободно выбирать те или иные научные школы и концепции, идеи и высказывать свои суждения по различным научным концепциям, приводить соответствующие аргументы, подтверждающие высказываемое мнение и т.д. Особое значение указанный принцип имеет для преподавания конституционного права зарубежных стран, которое, как известно, характеризуется различными правовыми семьями, их особенностями. Прежде всего, по видам и месту источников права в системе правового регулирования, научным школам и др.

Вместе с тем по соображениям нравственности, гуманизма и педагогического воспитания подрастающего поколения Конституция России запрещает такую идеологию и научные концепции, применяемые в образовательном процессе, которые направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13).

Принцип законности. Провозглашение Российской Федерации правовым государством предполагает закрепление в Конституции и законодательстве РФ принципа законности. Он имеет наиболее общий, всеобъемлющий характер. Содержание принципа законности выражается в требовании строгого и полного осуществления предписаний правовых норм

¹ Роль правового фундамента (основы) принципы могут выполнять потому, что по сравнению с иными нормами права они имеют императивный характер, универсальное содержание и наивысшую юридическую силу. Императивный характер принципа означает, что его предписание должно быть исполнено только таким образом, как это установлено соответствующей нормой Конституции. Универсальное содержание означает, что требования принципа распространяют свое руководящее воздействие на всех субъектов правоотношений, на все виды правоотношений и действуют на всей территории государства. Наивысшая юридическая сила принципа позволяет с помощью юридических средств (конституционного контроля, судебного решения и т.п.) добиваться реализации его предписаний в том случае, когда имеется противоречие с любой другой нормой права. Другими словами, в случае таких противоречий всегда будет действовать норма принципа.

² Подробнее см.: Конституционное право России : учебник для студентов вузов / под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.С. Прудникова. 7-е изд. перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2015. С. 23—25.

³ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 43.

всеми субъектами права⁴. Так, ст. 15 Конституции РФ устанавливает высшую юридическую силу и прямое действие положений Конституции на всей территории Российской Федерации. В пункте 2 ст. 15 закрепляется также, что органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию России и законы.

Принцип законности нашел закрепление и в других нормах Конституции России, устанавливающей систему органов государственной власти, принципы их организации и деятельности. Обеспечивая реализацию норм права, указанный принцип одновременно содействует воплощению в практике правового регулирования других общих правовых принципов: справедливости, социальной свободы, гуманизма.

Непосредственное отношение к преподавательской деятельности и методике преподавания имеет другой конституционный принцип — *академических свобод*, — закрепленный в ч. 1 ст. 44 Конституции России. В соответствии с ним каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания⁵. В соответствии с указанным принципом для охраны и дальнейшего развития научных открытий и достижений в педагогической деятельности Конституция и законодательство Российской

Федерации установили охрану интеллектуальной собственности.

Содержание конституционно-правового регулирования принципа свободы преподавания имеет сложный характер и заключается не только в защите носителей этой свободы и их прав, которые возникают при ее реализации. Важной составной его частью является адекватное закрепление его в законодательстве⁶. Кроме того, осуществление учебного процесса на высоком профессиональном уровне невозможно в условиях ограничения доступа к информационным источникам, повсеместной цензуры, постоянного вмешательства в интеллектуальную деятельность педагога, отсутствия базы для научной и педагогической деятельности. Немаловажное значение имеет и профессиональные качества самого преподавателя, его умение выбрать правильную методику преподавания⁷ и дать адекватную оценку избранного метода⁸.

Вместе с тем, говоря о правовой составляющей указанного принципа, мы бы не стали, в отличие от некоторых авторов, слишком преувеличивать влияния международного права на содержание свободы преподавания, как составной части принципа академических свобод, так и самого принципа академических свобод. Во-первых, потому, что сами эти авторы признают тот факт, что свобода преподавания имеет множество измерений и характери-

⁴ См., например: Конституционное право России : учебник для студентов вузов / под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2012. С. 235—240.

⁵ Закрепление указанного принципа как свободы творчества и преподавания закреплен также конституциями Федеративной Республики Германия (ст. 5), Королевства Испания (ст. 20), Республики Польша (ст. 73) и др.

⁶ Галузо В. Н., Осавелюк А. М., Эриашвили Н. Д. Образование и воспитание в Российской Федерации: поиск оптимального сочетания // Особенности преподавания юридических дисциплин в современных условиях : сб. материалов круглого стола (27 марта 2015 г., г. Москва) / под общ. ред. О.Д. Жука ; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 206—211.

⁷ Фадеев В. И. Исторический метод и проблемы его использования в науке конституционного права // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». Секция конституционного и муниципального права / отв. ред. В.И. Фадеев, Г.Д. Садовникова. М., 2012. С. 12.

⁸ См., например: Болотова Е. Л. Конституционно-правовое регулирование свободы преподавания // Теория и практика российского конституционализма: сб. докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В.И. Фадеев. М. : МГЮА, 2013. С. 331 ; Осавелюк А. М. Методика преподавания юриспруденции в высшей школе : учеб. пособие для магистрантов по направлению «Юриспруденция». 2-е изд. испр. и доп. М. : ТЕИС, 2014. С. 64—76.

стик одним из которых является ее трактовка как культурного права⁹.

Например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека устанавливает: «1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на:

- а) участие в культурной жизни;
- б) пользование результатами научного прогресса и их практического применения;
- в) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

2. Меры, которые должны приниматься участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях» (ст. 15 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах)¹⁰.

Во-вторых, потому, что Конституция Российской Федерации и закрепленный ею принцип академических свобод (ч. 1 ст. 44) по-прежнему имеют высшую юридическую силу содержание указанного принципа детально раскрывается на основании положений Конституции Российской Федерации российским законодательством, а международные договоры, включая и процитированные положения Пакта на территории Российской Федерации непосредственно не действуют, а требуют ратификации.

В-третьих, потому, что конституции и законодательство зарубежных государств по-разно-

му регулируют указанный вопрос. Например, в одних государствах принцип академической свободы выражен через свободу творчества, науки, научно-технического творчества. Так ст. 51 Конституции Республики Азербайджан установила, что каждый обладает свободой творчества. Свободное осуществление литературно-художественного, научно-технического и других видов творчества гарантируется государством. В соответствии с положениями ст. 40 Конституции Республики Армения каждый имеет право на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, пользование научными достижениями и участие в культурной жизни общества.

В других конституциях указанный принцип сформулирован по-другому, как государственная гарантия. В частности, в ст. 23 Конституции Республики Болгария установлено, что государство создает условия для свободного развития науки, образования и искусств и оказывает им помощь. Оно заботится об охране национального исторического и культурного наследия.

Статья 16 Конституции Греции гарантиям придала иное содержание: искусство и наука, исследование и преподавание свободны; их развитие и распространение являются обязанностью государства. Академические свободы и свобода преподавания не освобождают от долга подчинения Конституции. Образование является важнейшей задачей государства и имеет целью моральное, духовное, профессиональное и физическое воспитание греков, развитие их национального и религиозного сознания и формирование их как свободных и ответственных граждан. Высшее образование дается исключительно учебными заведениями, имеющими статус юридических лиц публичного права и полностью самоуправляемыми. Эти учебные заведения находятся под надзором государства, имеют право на финансовую поддержку с его стороны и функционируют на основе законов об этих заведениях. Слияние и разделение высших учебных заведений может иметь место и вопреки любым

⁹ Болотова Е. Л. Указ. соч.

¹⁰ Международное право : сборник документов / сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. М., 2009. С. 78—86.

противоречащим положениям, как это определено законом. Профессора высших учебных заведений являются государственными чиновниками. Остальной преподавательский персонал вузов также исполняет публичные функции в соответствии с условиями, определенными законом.

Статья 54 Конституции Украины провозглашает указанный принцип с сохранением своих особенностей, в соответствии с которыми гражданам гарантируется свобода литературного, художественного, научного и технического творчества, защита интеллектуальной собственности, их авторских прав, моральных и материальных интересов, возникающих в связи с различными видами интеллектуальной деятельности.

Важное значение для преподавания юриспруденции в высшей школе имеет *принцип светского характера образования* в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (ст. 4 ФЗ № 374-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» с изменениями по состоянию от 06.07.2016¹¹). Данный принцип вытекает из конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства: «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14).

Для обеспечения реализации положений указанного принципа на практике ст. 48 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 № 359-ФЗ¹²) запретила педагогическим работникам использовать образовательную деятельность для политической агитации, принуждения обучающихся к принятию политических, религиозных или иных убеждений либо отказу от них, для разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни, для агитации, пропагандиру-

ющей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения обучающимся недостоверных сведений об исторических, о национальных, религиозных и культурных традициях народов, а также для побуждения обучающихся к действиям, противоречащим Конституции Российской Федерации¹³.

При этом в соответствии со ст. 5 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» каждый имеет право на получение религиозного образования по своему выбору индивидуально или совместно с другими. Для обеспечения реализации этого права религиозные организации вправе в соответствии со своими уставами и с законодательством Российской Федерации создавать образовательные организации.

Существенную роль в реализации образовательной деятельности в Российской Федерации играет закрепленный в ст. 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» принцип гарантированности высшего (в том числе и юридического) образования. В соответствии с указанным принципом право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Кроме того, в Российской Федерации гарантируются бесплатность на конкурсной основе высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Таким образом, можно констатировать, что принципы, лежащие в основе регулирования образовательного процесса в целом и конституционного права в частности, в совокупности образуют правовую основу, которая позволя-

¹¹ СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4558.

¹² СЗ РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4292.

¹³ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

ет принимать другие нормативные правовые акты (например, указы Президента России, постановления Правительства РФ), на основе предписаний принципов и нормативных актов, составляющих правовую основу, посредством конкретизации и детализации положений Конституции Российской Федерации и законодательства.

Наличие правовой основы позволяет гражданам и другим субъектам социальных отношений в сфере образования, с учетом прямого

действия Конституции России, ее высшей юридической силы, ссылаясь на соответствующие положения правовых основ защищать свои права на образование. А также добиваться признания не соответствующими Конституции Российской Федерации положений других нормативных правовых актов и реализовывать права на свободу преподавания, получения высшего образования, выбора формы обучения, его бесплатность (в установленных законодательством случаях), и др.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болотова Е. Л.* Конституционно-правовое регулирование свободы преподавания // Теория и практика российского конституционализма: сб. докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина, 26 июня 2012 г. / отв. ред. В.И. Фадеев. — М. : МГЮА, 2013.
2. *Галузо В. Н., Осавелюк А. М., Эриашвили Н. Д.* Образование и воспитание в Российской Федерации: поиск оптимального сочетания // Особенности преподавания юридических дисциплин в современных условиях: сб. материалов круглого стола (27 марта 2015 г., г. Москва) / под общ. ред. О.Д. Жука; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2015. — С. 206 — 211.
3. Конституционное право России : учебник для студентов вузов / под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. — 5-е изд. перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2012.
4. Конституционное право России : учебник для студентов вузов / под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.С. Прудникова. — 7-е изд. перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2015.
5. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. — М. : Юристъ, 2001.
6. Международное право : сборник документов / сост. Н. Т. Блатова, Г. М. Мелков. — М., 2009.
7. *Осавелюк А. М.* Методика преподавания юриспруденции в высшей школе : учеб. пособие для магистрантов по направлению «Юриспруденция». — 2-е изд. испр. и доп. / А.М. Осавелюк. — М. : ТЕИС, 2014.
8. *Фадеев В. И.* Исторический метод и проблемы его использования в науке конституционного права // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». Секция конституционного и муниципального права / отв. ред. В.И. Фадеев, Г.Д. Садовникова. — М., 2012.

Материал поступил в редакцию 10 декабря 2016 г.

THE ROLE OF LEGAL FOUNDATIONS OF THE EDUCATIONAL PROCESS REGULATION AND METHODOLOGY OF TEACHING CONSTITUTIONAL LAW

OSAVELYUK *Aleksey Mikhailovich* — Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
osaveluk@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The subject of a scientific study carried out for the purpose of this paper covers the questions of consolidating principles and legislative regulation of educational activities using the example of teaching constitutional law in the paradigm of constitutional law.*

The author makes a comparative analysis of constitutional law implementation of principles regulating educational activities in different states; he proposed the definition of the concept “the legal basis for the regulation of the educational process.”

The legislation and literature analysis carried out for the purpose of this inquiry revealed major shortcomings in the legal regulation of the educational process, problems of choosing and implementation of methods of teaching constitutional law, and helped to formulate certain proposals.

The main conclusion that is made according to the results of the study is that the federal legislation governing the education process needs to be further improved. The main contribution that is made by the author in this article includes clarification of the content and the role of the principles applied to regulate educational activities in the Russian Federation, as well as identification of the need for further regulation of public relations in this sphere by the Federal legislator in strict accordance with the legal basis of the regulation of the educational process.

Keywords: *constitutional law, legal framework of regulation, training methods, ideological diversity, legitimacy, academic freedoms, secular character of education*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bolotova E.L. Konstitucionno-pravovoe regulirovanie svobody prepodavaniya // Teorija i praktika rossijskogo konstitucionalizma: sb. dokladov nauchno-prakticheskoj konferencii, posvjashhennoj 75-letiju so dnja rozhdenija akademika O.E. Kutafina, 26 ijunja 2012 g. / otv. red. V.I. Fadeev. — M.: MGJuA, 2013.
2. Galuzo V.N., Osaveljuk A.M., Jeriashvili N.D. Obrazovanie i vospitanie v Rossijskoj Federacii: poisk optimal'nogo sochetanija // Osobennosti prepodavaniya juridicheskikh disciplin v sovremennyh uslovijah: sb. materialov kruglogo stola (27 marta 2015 g., g. Moskva) / pod obshh. red. O.D. Zhuka; Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. — M., 2015. S. 206 — 211.
3. Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnik dlja studentov vuzov / Pod red. B.S. Jebzeeva, A.S. Prudnikova. — 5-e izd. pererab. i dop. — M.: JuNITI-DANA, 2012.
4. Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnik dlja studentov vuzov / Pod red. B.S. Jebzeeva, E.N. Hazova, A.S. Prudnikova. — 7-e izd. pererab. i dop. — M.: JuNITI-DANA, 2015.
5. Kutafin O.E. Predmet konstitucionnogo prava. — M.: Jurist', 2001.
6. Mezhdunarodnoe pravo. Sbornik dokumentov // Sost. N.T. Blatova, G.M. Melkov. M., 2009.
7. Osaveljuk A.M. Metodika prepodavaniya jurisprudencii v vysshej shkole: ucheb. posobie dlja magistrantov po napravleniju «Jurisprudencija». 2-e izd. ispr. i dop. / A.M. Osaveljuk. — M.: TEIS, 2014.
8. Fadeev V.I. Istoricheskij metod i problemy ego ispol'zovanija v nauke konstitucionnogo prava // Materialy IV Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Kutafinskie chtenija». Sekcija konstitucionnogo i municipal'nogo prava / Otv. red. V.I. Fadeev, G.D. Sadovnikova. — M., 2012.