

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

*Абдурайимов Мухаммад Суванкул угли*

*Студент магистратуры Ташкентского государственного юридического университета; 70420101 – Адвокатская деятельность*

Конституция Республики Узбекистан занимает главенствующее положение в системе узбекского права. Об этом в частности неоднократно писал Г.М.Тансыкбаева в своих работах<sup>1</sup>.

Ведущая роль Конституции Республики Узбекистан в регулировании общественных отношений предопределяется в первую очередь статьей 15, согласно которой данный акт имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Республики Узбекистан. М.Мирхамидов, в связи с этим, справедливо отмечает, что Конституция Республики Узбекистан координирует текущее законодательство, обеспечивает его единство<sup>2</sup>.

При этом Конституция Республики Узбекистан рассматривается как важнейший источник финансового права. В частности, Л. К. Воронова характеризует Конституцию как основной источник финансового права<sup>3</sup>. Н. И. Химичева считала Конституцию главным источником финансового права<sup>4</sup>. О. Н. Горбунова, Б. С. Кочетков считали, что юридические основы советского бюджетного права закрепляются именно в Конституции<sup>5</sup>.

В литературе справедливо указывается на то, что «Конституция Республики Узбекистан служит базой для развития финансового законодательства в разных отраслях»<sup>6</sup>.

Следует учесть, что за рубежом конституции рассматриваются именно как источники финансового права, которые стоят на первом месте среди других источников финансового права и при этом в них устанавливаются исходные начала и принципы бюджетной деятельности, определяются полномочия субъектов финансового права<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Тансыкбаева Г.М. Конституционное право Республики Узбекистан: Учебник для студентов высших учебных заведений/ Под ред. Проф.: А.А.Азизходжаева.-Т.: «ТГЮИ», 2003. С. 43.

<sup>2</sup> Мирхамидов М. Государственный суверенитет и становление современное узбекской национальной правовой государственности. –Т.: Фан, 1994. – 44 с.

<sup>3</sup> Воронова Л. К., Мартынов И. В. Советское финансовое право. С. 26.

<sup>4</sup> Химичева Н. И. Финансовое право. 6-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2007. С. 39.

<sup>5</sup> Горбунова О. Н., Кочетков Б. С. Конституционные основы советского бюджетного права // Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период : сборник научных трудов ВЮЗИ. М., 1981. С. 19.

<sup>6</sup> Ли А. Финансовое и банковское право. Учебник для студентов вузов обучающихся по направлению 5240100 – Юриспруденция / Ли. А. – Т. Издательство ТЮУ, 2021. С. 45.

<sup>7</sup> См.: Рыжкова Е. А. Понятие и источники финансового права зарубежных государств // Актуальные

Возможно констатировать, что в науке финансового права существуют две точки зрения по поводу значения Конституции для финансового права. Согласно первой Конституция является источником финансового права, ее нормы имеют непосредственно регулируют круг финансово-правовых вопросов. Согласно второй точке зрения Конституция не признается источником финансового права, а содержащиеся в ней предписания, касающиеся финансово-правового регулирования, составляют основу развития финансового законодательства<sup>8</sup>. Ряд авторов, в том числе Н. И. Паукова, считают верным второй подход, предполагающий, что Конституция является не источником, а базой развития финансового законодательства<sup>9</sup>.

В Конституции Республики Узбекистан содержатся нормы, которые напрямую регулируют социальные взаимоотношения в области образования, включая финансирование. Среди всех норм Конституции Республики Узбекистан можно выделить группу норм, которые регулируют финансирование образования. Именно поэтому Конституция Республики Узбекистан является ключевым источником правового регулирования финансирования образования.

В настоящее время к числу норм, направленных на непосредственное регулирование финансирования образования, в первую очередь, относится статья 41 Конституции Республики Узбекистан. Она предусматривает право каждого на образование и одновременно в части, касающейся регулирования бесплатности образования, выступает источником финансового права.

Согласно статье 41 Конституции Республики Узбекистан гарантируются получение бесплатно общего образования.

Многие специалисты по образовательному законодательству отмечали также взаимосвязь между Конституцией и государственной политикой в сфере финансового обеспечения бюджетным финансированием образования<sup>10</sup>.

Связь между бюджетными расходами на образование и гарантиями права на образование, закрепленными в статье 41 Конституции Республики Узбекистан, отмечалась также представителями науки финансового права, в частности в диссертации Р. А. Ториев. То есть, экономическая доступность предполагает безвозмездность получения образования<sup>11</sup>. А. Н. Козырин указывал на то, что «расходные обязательства на образование вытекают непосредственно из

---

вопросы административного и финансового права : сборник научных трудов. Вып. 4 / Моск. гос. ин-т межд. отношений (ун-т) МИД России, кафедра администр. и финанс. права. М. : МГИМО-Университет, 2006. С. 162.

<sup>8</sup> См.: Паукова Н. И. Источники финансового права : монография. Курск : Изд-во РОСИ, 2009. С. 40.

<sup>9</sup> Паукова Н. И. Особое место Конституции РФ в системе источников финансового права // Символ науки. 2015. № 3. С. 164.

<sup>10</sup> См.: Артемьева И. В., Трошкина Т. Н. Лекции по образовательному праву : учеб. пособие. М. : Федер. центр образоват. законодательства, 2012. С. 190.

<sup>11</sup> Ториев Р. А. Правовое регулирование расходов на высшее образование : автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998. С. 9.

Конституции»<sup>12</sup>.

П. М. Годме разработал классификацию государственных расходов, в том числе по финансовым признакам. По его мнению, государственные расходы могут разделяться на осуществляемые безвозвратно и расходы, осуществляемые временно, предполагающие возвратность. Именно безвозвратные расходы представляют собой общую форму операций по распределению государственных денежных средств<sup>13</sup>.

В связи с этим, статья 41 Конституции Республики Узбекистан, по сути, устанавливает расходные обязательства в виде указания на бесплатность соответствующих видов образования. Любой гражданин, ссылаясь на статью 41 Конституции Узбекистан, вправе требовать предоставления образования на бесплатной основе.

По мнению Б. С. Эбзеева конституционное регулирование прав и обязанностей человека носит обобщенный характер. Оно устанавливает отправные начала отраслевого регулирования соответствующих отношений, что, однако, не ставит под сомнение ни непосредственно действующего характера конституционных норм о правах и обязанностях граждан, ни субъективной природы самих прав и обязанностей<sup>14</sup>.

Вышеприведённое свидетельствует также о том, что нормы статьи 41 Конституции Республики Узбекистан в части прав на бесплатное образование развиваются и конкретизируются в иных нормативных правовых актах, в частности в Законе об образовании. Право на образование и условия реализации данного права выступают ориентиром для правотворчества на всех уровнях правового регулирования финансирования образования. Как справедливо указывает Т. Н. Радько, права человека должны находить выражение во всех элементах системы права, так как их реализация является целью правового воздействия. Права человека выражаются в самых различных по смыслу, иерархии и юридическим источникам нормам права и пронизывают все компоненты содержания права<sup>15</sup>.

Данный тезис распространяется на правовое регулирование финансирования образования, для которого права на получение бесплатного образования, предусмотренные статьей 41 Конституции Республики Узбекистан выступают в роли ориентира для правотворчества и правоприменения на всех уровнях - от республиканского до уровня локального регулирования в образовательных организациях.

---

<sup>12</sup> Образование: закон и гражданин / под ред. А. Н. Козырина. М. : Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 17. С. 154.

<sup>13</sup> Годме П. М. Финансовое право. М. : Прогресс, 1978. С. 77.

<sup>14</sup> Эбзеев Б. С. Конституционные проблемы прав и обязанностей человека в советском обществе. С.18.

<sup>15</sup> Т. Н. Радько Система права: история, современность, перспективы. С. 126.

В связи с этим следует согласиться со Ю. Л. Смирниковой, о том, что конституционно-правовой уровень регулирования выступает базовым для всех иных уровней регулирования публичной финансовой деятельности и конституционно-правовые нормы, регулирующие финансовые отношения, детализируются финансово-правовыми нормами<sup>16</sup>.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что относящаяся к бюджетному законодательству статья 41 Конституции Республики Узбекистан непосредственно регулирует финансирование образования и выступает основой для формирования системы правового регулирования финансирования образования, как части финансового права.

К числу норм, направленных на непосредственное регулирование процесса финансирования образования, следует отнести также часть 2 статьи 64 Конституции Республики Узбекистан, государство и общество обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки.

Статьи 41 и 64 Конституции Республики Узбекистан содержат нормы, которые прямо регулируют финансирование образования за счёт государственного бюджета.

Данные статьи Конституции Республики Узбекистан определяют уникальный финансово-правовой подход к регулированию отношений по финансированию образования, который подробно разъясняется в нормативных правовых актах на разных уровнях.

Другую группу норм Конституции Республики Узбекистан, которые косвенно регулируют финансирование образования, следует рассматривать как важный аспект этого процесса.

В рамках этой группы норм можно выделить несколько подгрупп, первая из которых может быть определена как социальные нормы.

В литературе есть точка зрения о том, что статьи Конституции Республики Узбекистан, которые являются нормами-принципами, имеют значение в регулировании вопросов образования. Хотя данные нормы-принципы не регулируют непосредственно отношения, они помогают другим нормам через системные связи права. Одна из таких норм - статья 43 Конституции Республики Узбекистан, которая подчеркивает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью<sup>17</sup>.

Конституционные социальные нормы Республики Узбекистан обеспечивают право на образование через системные связи и рассматривают его

---

<sup>16</sup> Смирникова Ю. Л. Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация : автореф. дис д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 10.

<sup>17</sup> Тансыкбаева Г.М. Конституционное право Республики Узбекистан: Учебник для студентов высших учебных заведений/ Под ред. Проф.: А.А.Азизходжаева.-Т.: «ТГЮИ», 2003. С. 55.

как способ реализации государственной политики в социальной сфере. Именно поэтому в литературе право на образование относится к социальным правам<sup>18</sup>.

В литературе указывается, что право на образование (в отличие, например, от права на жизнь, здоровье, свободу) может быть признано за человеком при наличии соответствующего экономического потенциала государства, который позволял бы создавать систему образовательных организаций<sup>19</sup>. В связи с этим законодательство Республики Узбекистан обязывает государство обеспечивать достаточное финансовое оснащение для исполнения дел публичной власти в соответствии с Конституцией.

Основой правового регулирования в области образования и распределения централизованных денежных фондов государства и муниципальных образований являются нормы Конституции Республики Узбекистан, которые требуют надлежащего финансового обеспечения соответствующих полномочий публичной власти. При принятии правовых актов органы государственной власти и местного самоуправления должны учитывать степень финансирования государственных обязательств в целях защиты прав и свобод граждан, которые являются общегосударственными гарантиями, предусмотренными Конституцией Республики Узбекистан. Это касается в частности Статьи 41 (часть 2) и 64 (часть 2) Конституции.

Особо следует выделить также части 2 статьи 65 Конституции Республики Узбекистан, в соответствии с которыми материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Категория «дети» включает в себя лиц, не достигших возраста 18 лет (совершеннолетия)<sup>20</sup>.

Данные лица, как правило, всегда выступают в качестве субъектов, имеющих право на бесплатное образование соответствующего вида на основании статьи 41 Конституции Республики Узбекистан.

Таким образом, возникает косвенная связь между стандартами, заложенными в Конституции Республики Узбекистан, которые обеспечивают защиту детства со стороны государства, и финансированием образования. Для того, чтобы обеспечить защиту прав детей, необходимо обеспечить возможность получения образования и создать условия для его получения. Это, в свою очередь, требует соответствующего финансового обеспечения.

Роль части 2 статьи 65 Конституции Республики Узбекистан аналогична роли части 2 статьи 18: данные нормы могут выступать в качестве ориентира для нормативного обеспечения финансирования образования.

---

<sup>18</sup> Там же С. 56.

<sup>19</sup> Волохова Е. Д. Законодательное обеспечение права на образование в Российской Федерации : монография. М. : Готика, 2004. С. 9.

<sup>20</sup> См.: статья 3 Закона Республики Узбекистан от 7 января 2008 г., № ЗРУ-139 «О гарантиях прав ребенка» // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008 г., № 1-2, ст. 1.

Статья 65, часть 2 Конституции Республики Узбекистан аналогична статье 18, часть 2, в том смысле, что обе нормы могут служить ориентиром для нормативного обеспечения финансирования образования. Данные нормы помогают ориентироваться в законодательстве и разрабатывать соответствующие политики, направленные на обеспечение финансирования образования.

Среди обеспечивающих возможно выделить и другие нормы Конституции Республики Узбекистан, например, часть 1 статьи 18, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Эта норма запрещает дискриминацию на основе качеств обучающихся, указанных в Конституции Республики Узбекистан, таких как, например, регулирование финансирования образовательной сферы.

Важное значение для сферы образования имеет часть 1 статьи 53 Конституции Республики Узбекистан, предусматривающая гарантии свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда с учетом приоритетности прав потребителя. Данная норма Конституции выступает основой для того, чтобы негосударственные субъекты — физические и юридические лица — могли удовлетворять потребности в получении образования посредством организации деятельности негосударственных образовательных организаций, предоставляющих платные образовательные услуги<sup>21</sup>.

Стоит отметить, что негосударственные образовательные организации имеют право и активно участвуют в обеспечении конституционных прав граждан на бесплатное образование через получение субсидии из бюджета соответствующего уровня. Это свидетельствует о том, что платное образование не противоречит статье 41 Конституции Республики Узбекистан.

В контексте высшего образования, важно гарантировать равные возможности каждому потенциальному студенту, который обладает необходимым уровнем знаний, чтобы пройти отбор и получить высшее образование. Поэтому, необходимо усовершенствовать процедуры отбора в учебные заведения высшего образования, чтобы обеспечить такие возможности. Важно, чтобы лучшие и самые квалифицированные студенты могли получать образование за счет бюджетных средств.

В группе норм, опосредованно регулирующих финансирование

---

<sup>21</sup> Чеха В. В. Образовательный бизнес в России. Платные образовательные услуги: вопросы организации и предоставления. М. : Русское слово, 2013. С. 20-21.

образования, можно выделить *вторую подгруппу*, которую представляют нормы, определяющие статус бюджетов различных уровней. Они также являются важными элементами регулирования финансирования образования в Республике Узбекистан. Так, согласно статье 78 Государственный бюджет относится к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Третий пункт первой части статьи 100 Конституции Республики Узбекистан содержит норму, согласно которой органы местного самоуправления обладают самостоятельностью в формировании и исполнении местного бюджета.

Ю. А. Крохина выделила самостоятельность бюджетной деятельности органов местного самоуправления как один из принципов бюджетного права, который установлен Конституцией, и который гарантирует органам местного самоуправления полную самостоятельность в области формирования и исполнения местных бюджетов<sup>22</sup>.

Важно отметить, что в статье 2 Бюджетного кодекса Республики Узбекистан нет упоминания о Конституции Республики Узбекистан в качестве одного из актов бюджетного законодательства. В отличие от Уголовного, Семейного, Экономического процессуального и Гражданского процессуального кодексов, где нормы Конституции Республики Узбекистан ссылаются на перед указанием на нормы законодательства, соответствующих отраслей, в Бюджетном кодексе Республики Узбекистан такая ссылка отсутствует.

По мнению Н. И. Химичевой, конституционное законодательство играет основополагающую роль в финансовом праве и его составной части - бюджетном праве. Особенно важны нормы, которые закрепляют основы политической и экономической системы, а также национально-государственного и административно-территориального устройства и определяют разграничение компетенции между государственными органами. Конституционное законодательство определяет общую перспективу и задачи финансово-правового регулирования. Кроме того, конституционное законодательство содержит множество специальных положений, касающихся финансовых вопросов, особенно государственного бюджета<sup>23</sup>.

Этот тезис указывает на то, что конституция Республики Узбекистан играет важную роль в регулировании финансирования образования. Это подтверждается выводом о том, что финансовое право и конституционное право находятся в близкой связи, что было отмечено в работах Е. А. Ровинского<sup>24</sup>. С учетом этого можно сделать вывод о том, что конституция является важным

<sup>22</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право России : учебник. М. : Юрайт, 2011. С. 66.

<sup>23</sup> Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права : автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 8.

<sup>24</sup> Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2017. С. 75.

инструментом для обеспечения финансирования образования.

Важно отметить, что в Конституции Республики Узбекистан отсутствуют нормы, которые регулируют бюджетное устройство и бюджетный процесс. Из-за этого часто возникает необходимость формулирования предложений по внесению соответствующих изменений, что является распространенным явлением в науке финансового права.

В конституциях Германии, Франции, США, Канады, Японии и других стран присутствуют разделы и статьи, которые явно определяют основные принципы бюджетной деятельности и полномочия участников бюджетного процесса<sup>25</sup>.

Один из характерных примеров - это Бюджетный кодекс Республики Беларусь. В его статье 3 говорится, что бюджетное законодательство основано на Конституции Республики Беларусь<sup>26</sup>.

Изложенный текст указывает на два важных обстоятельства:

- В Конституции Республики Узбекистан содержатся нормы, регулирующие финансирование различных отраслей, которые важны для обеспечения прав граждан, и она является источником правового регулирования финансирования образования, стоя на вершине своего рода "пирамиды" всех источников.

- Отсутствие упоминания Конституции Республики Узбекистан в Бюджетном кодексе Республики Узбекистан не соответствует международной практике и не отражает фактической роли Конституции Республики Узбекистан в сфере правового регулирования бюджета.

Изучение финансирования образования позволяет сделать вывод о необходимости включения Конституции Республики Узбекистан в Бюджетный кодекс Республики Узбекистан, что позволит использовать ее в качестве основы для регулирования бюджетных отношений.

---

<sup>25</sup> Подробнее: Отдельные финансово-правовые институты зарубежных стран : учеб. пособие / отв. ред. В. А. Белов. М. : РУДН, 2009. С. 13-14.

<sup>26</sup> Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 года № 412-З (принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. ; одобрен Советом Республики 28 июня 2008 г.). Минск : Амалфея, 2013. С. 14.