

УДК 371:351.851(581)

DOI 10.37386/2413-4481-2024-3-19-24

Сергей Петрович Лякишев

Алтайский государственный педагогический университет, г. Барнаул, Россия, liakishev_sp@altspu.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АФГАНИСТАНЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ¹

Аннотация. В статье с использованием сравнительно-исторического метода анализируются изменения конституционных норм, регулирующих образовательные отношения в Афганистане. Определены основные проблемы системы образования, выступающие в качестве объектов правового регулирования: доступность образования, закрепление его обязательного уровня и языка (языков) обучения, определение роли и места частного сектора, особенно в системе высшего образования, вопрос влияния религиозного фактора, традиционных устоев и роли государства в образовательной сфере.

Ключевые слова: конституция; конституционное право; основной закон; система образования Афганистана; начальное образование; пушту; дари; язык обучения.

Sergei P. Lyakishev

Altai State Pedagogical University, Barnaul, Russia, liakishev_sp@altspu.ru

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF EDUCATIONAL RELATIONS IN AFGHANISTAN: HISTORY AND MODERNITY

Abstract. Using the comparative historical method, the article analyzes changes in constitutional norms regulating educational relations in Afghanistan. The main problems of the education system, which act as objects of legal regulation, are identified: accessibility of education, consolidation of its compulsory level and language (languages) of instruction, determination of the role and place of the private sector, especially in the higher education system, the issue of the influence of the religious factor, traditional foundations and the role of the state in the educational field.

Keywords: constitution; constitutional law; basic law; educational system of Afghanistan; primary education; Pashto; Dari; language of education.

В любом государстве основной закон выступает в качестве базы для построения всей системы внутригосударственного права. Именно в конституции закладываются стратегические векторы развития правового регулирования и отражаются наиболее значимые события в общественно-политической жизни. Исследование эволюции конституционных норм имеет исключительно важное значение для понимания процессов, происходящих во всех сферах жизни общества, в том числе в образовании. Выступая в качестве неотъемлемой части общественных отношений, оно представляет исключительную ценность для настоящего и будущего любой общественно-политической системы, входит в состав предмета правового регулирования конституционного права практически всех современных государств.

Проблема взаимодействия традиционного уклада, религиозных установлений частых вооруженных конфликтов внутри страны в условиях сильного воздействия внешнеполитического фактора обуславливает научный интерес

к вопросам конституционного законодательства Афганистана. Сложный противоречивый, порой трагический ход истории независимого афганского государства стал одним из определяющих факторов развития конституционного права этой страны. Фактор переходного состояния афганского общества в настоящий момент, в условиях напряженной международной обстановки значительно повышает степень актуальности исследования вопросов конституционно-правового регулирования образовательной сферы.

Кроме этого, в научной литературе практически отсутствуют работы, в которых рассматривались бы в комплексе проблемы развития конституционного законодательства и истории просвещения Афганистана с использованием сравнительно-исторического метода в диахронном варианте.

Начиная с 1923 года по настоящее время было принято 7 вариантов основного закона. «Афганистан по праву можно отнести к государствам, где основной закон меняется очень часто» [1].

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства просвещения России в рамках реализации государственного задания на выполнение прикладной НИР по теме «Комплексный культурно-исторический и социологический анализ системы образования Афганистана» (государственное задание № 073-00014-24-03 от 19.03.2024 г.).

Принятие первой афганской Конституции 10 апреля 1923 года тесно связано с процессами обретения государственного суверенитета и попытками проведения падишахом Амануллою модернизации существующей системы государственного управления. В сложившейся практике конституционного права первые статьи основного закона, как правило, посвящаются системе высших органов государственной власти и определения круга их полномочий. Характерной особенностью рассматриваемого документа стало то, что нормы, закрепляющие свободу обучения, порядок создания и режим функционирования школ (статьи 14 и 15 соответственно), предшествуют статьям, определяющим и функции, и состав правительства (совета министров) Афганистана (статья 25). Это обстоятельство дает основание полагать, что вопросам образования придавалась большое значение. У монарха, инициировавшего реформы, было понимание роли обучения и воспитания в процессах модернизации. Неслучайно в этот период медаль «За заслуги в области образования» стала высшей наградой, в том числе среди военных в Афганистане, а чиновникам специальным распоряжением Амануллы-хана предписывалось подавать пример, отправляя своих детей в школы [2]. Для формирования социальной базы проводимых преобразований верховной власти требовалось повышение уровня грамотности большей части населения, особенно представителей государственного аппарата. На этом фоне вполне логичным представляется введение для подданных Афганистана обязательного всеобщего начального обучения, закрепленное в статье 68 конституции. Но делать однозначный вывод о прогрессивном характере конституционных норм в сфере образования было бы не совсем правильно. Борьба нового и традиционного укладов отразилась и в тех трех статьях, которые посвящены образованию. С одной стороны, провозглашалась свобода преподавания, с другой – вводился запрет на учреждение школ иностранцами и надзор правительства за образовательными организациями.

Даже половинчатые меры по демонтажу традиционных устоев привели к политическому кризису и смене власти в Афганистане. Следствием чего стало принятие нового основного закона Афганистана, которое произошло на заседании Лоя Джирги в сентябре 1930 года. Инициатором обновления конституционного законодательства выступил глава государства Надир-шах, провоз-

глашенный королем в 1929 году. В отличие от первой Конституции, действующей в течение 8 лет, вторая выступала в качестве основного закона в течение рекордных для этой страны 33 лет – с 1931 по 1964 год. Ряд исследователей отмечает ее консервативный характер. По мнению историка В. Г. Коргуна, «она стала шагом назад» по сравнению с предыдущей Конституцией [3, с. 222]. Вполне обоснованно предположить, что благодаря отсутствию радикальных норм, закреплению приоритета ислама (статьи 1, 13) и соответствию традиционному укладу данный основной закон действовал столь продолжительное время.

Новый основной закон устанавливал в Афганистане конституционную монархию. Императивным требованием к главе государства, падишаху, выступала обязанность исповедования ислама, провозглашенного государственной религией (статья 1). Подобная норма не могла не отразиться на всей общественно-политической системе, в том числе образовательной сфере. Положения гражданского и уголовного кодекса были приведены в соответствие с нормами шариата. Женщинам вменялось носить чадру, были закрыты женские школы и возрождена полигамия [2].

Конституция 1931 года, с одной стороны, во многом воспроизводила положения предыдущего основного закона, с другой – содержала значимые новеллы образовательной сферы, на которые следует обратить особое внимание. На первый взгляд, в статье 20 воспроизводится норма об обязательности начального образования, однако речь идет только о детях афганских подданных, в то время как в предыдущей Конституции 1923 года речь шла об обязательности начального образования для всех афганцев. Таким образом, резко сужался спектр субъектов получения этого уровня образования, учитывая неграмотность значительной части взрослого населения.

Аналогичная ситуация прослеживается и с провозглашением свободы преподавания, в новом законе она касается только «исламских наук» (статья 21). Сохраняются ограничения правоспособности иностранцев в образовании, в части учреждения и руководства школ, но закрепляются критерии для исключения из этого правила [4, с. 16]. Представители других государств должны быть приглашены правительством для распространения технических знаний, ремесел и изучения иностранных языков, только в этом случае им разрешалась организационно-управленческая деятельность в образовательной сфере.

К слову, это были не единственные ограничения для представителей других государств, им еще запрещалось служить в армии и владеть землей (статья 108) [4, с. 28].

В тексте Конституции 1931 года отсутствуют нормы, регламентирующие «языковой» вопрос, следовательно, не установлены статусы языков судопроизводства и обучения. В то же время основной закон наделял монарха широкими полномочиями, согласно которым падишах 4 ноября 1936 года издал приказ, фактически провозгласивший пушту государственным языком. В документе, в частности, отмечалось: «Наряду с языком фарси, который остается языком школы и литературным языком Афганистана, приложить максимум усилий в деле возрождения и развития языка пушту. Государственные служащие должны в первую очередь изучать этот язык и ввести его в устное и письменное обращение» [2, с. 216].

В Конституции народ Афганистана определен как «благородная нация Афганистана» [4, с. 14], но в реальности Афганистан не был этнически однородным государством и введение единого языка обучения на территории, где проживает свыше десяти народностей и несколько десятков мелких этносов, представляется весьма проблематичным. В то же время именно язык выступает одним из базовых факторов национального единства и развития единого образовательного пространства.

В следующей Конституции 1964 года языковой вопрос решен достаточно определенно, а именно в статье 3 в качестве официальных определены дари и пушту. Но приоритет оставался за последним. В силу статьи 35 обязанность государства по составлению и реализации эффективной программы развития устанавливалась только в отношении пушту. «Правящие круги Афганистана рассчитывали, что, если повысить статус языка пушту, это активизирует общественную и культурную жизнь афганцев, ликвидирует неграмотность и будет способствовать развитию просвещения» [5].

Принято считать, что этот документ носил либеральный характер, так как во многом соответствовал представлениям о буржуазной демократии в части закрепления прав на свободу мысли, собраний, неприкосновенность жилища, собственности, тайны переписки и др. Неслучайно в Боннской конвенции 2001 года, формализовавшей результаты военного вторжения США в Афганистан, именно этот вариант основного за-

кона Афганистана признавался действующим на период принятия новой конституции. Исключения составили только нормы, связанные с монархической формой правления. Он же принят за основу при разработке Конституции Афганистана 2004 года, действующей по настоящее время.

В Конституции 1964 года декларировалось право граждан на бесплатное образование (статья 34). Подобная норма в «чистом виде» обладала бы прогрессивным социальным характером. Но далее в статье следует оговорка о том, что цель государства в этой области – «достичь такого этапа, на котором для всех граждан Афганистана были бы созданы благоприятные условия для получения образования...» [6]. Такого рода юридическая конструкция порождает неопределенность конституционных гарантий реализации прав граждан на образование. Также половинчатый характер имело установление обязательности начального образования, так как оно действовало только в тех районах, где государство создало условия для получения образования этого уровня. О том, что такие условия были весьма ограниченными, свидетельствует тот факт, что в период действия конституции начальную школу посещало лишь 14,5 % детей [7, с. 310]. В этой связи нельзя было отказываться от ресурсов и возможностей «частного сектора» и подданным Афганистана предоставлялась возможность организовывать специальные школы и школы по ликвидации неграмотности.

Важной чертой основного закона 1964 года является то, что впервые в конституционном законодательстве появляются нормы, регулирующие деятельность высших учебных заведений. Верховная власть оставляла за собой исключительное право по созданию и управлению вузами. Несмотря на контроль со стороны государства, с конца 1960-х – начала 1970-х годов наблюдается рост студенческого движения. Особое недовольство этой социальной группы вызвал закон о высшем образовании 1968 года, запрещающий студенчеству участие в политической деятельности [7, с. 310]. Требования активной части академической молодежи базировались на правах и свободах, провозглашенных в Конституции 1964 года.

Разразившийся политический кризис привел к государственному перевороту и свержению монархии. 19 июля 1973 года новый орган – Центральный комитет – избрал опального генерала Мухаммада Дауда главой государства. Новые республиканские органы власти своими указами

распустили парламент, упразднили Верховный суд – оплот исламского духовенства, фактически приостановили действие Конституции 1964 года [3, с. 376].

В варианте республиканской Конституции 1977 года и принятом и на ее основе гражданском и уголовном законодательстве прослеживается тенденция на секуляризацию системы просвещения посредством постановки религиозных школ под полный контроль государства, было сохранено положение об официальных языках (статья 23) [5]. Но действовал этот документ весьма непродолжительное время и после апрельского государственного переворота и провозглашения Афганистана демократической республикой 9 мая 1978 года были обнародованы «Основные направления задач правительства ДРА».

Принятый революционным правительством Афганистана документ носил в большей степени программно-декларативный, чем нормативный характер. Он состоял из преамбулы «Основные принципы Демократической республики Афганистан», 10 глав, в которые вошли 68 статей. В качестве одной из приоритетных целей в сфере социально-культурной политики провозглашалась ликвидация неграмотности посредством реализации соответствующих государственных программ (статья 24), «расширения бесплатного среднего, высшего и профессионально-технического образования» (статья 29). Впервые в истории конституционного законодательства Афганистана в основном законе используется термин «идейное и нравственное воспитание» (статья 26).

Необходимо отметить, что объявленные меры не являлись пустой декларацией. За два года с апреля 1978 по весну 1981 года было построено более тысячи новых школ, их действующее количество составило 5 300 [7, с. 345]. К 1980 году в стране действовали 30 тысяч курсов по ликвидации безграмотности, а весной 1981 года число слушателей этих курсов превысило 520 тысяч человек [7, с. 342]. Были открыты новые библиотеки, расширена сеть профессиональных учебных заведений, начал работу еще один университет в г. Джелалабаде, создана Академия наук. В этом огромную помощь оказал Советский Союз.

Тесно связанный с образованием «языковой» вопрос решался более гибко, чем в предыдущих конституциях, так в статье 40 было указано на возможность публикации нормативных правовых актов не только на языках пушту и дари, но и на других языках народов Афганистана, по сути,

предоставляя им статус, приближенный к официальным. К тому же п. 5 статьи 26 предусматривал обучение на родном языке как средство развития национальной системы образования.

Тектонические сдвиги в мировой политической системе, связанные с политикой «перестройки» и «новым мышлением», ослаблением СССР и распадом социалистического лагеря, привели к необходимости разрешения назревших противоречий в Демократической Республике Афганистан путем проведения конституционной реформы. Новый основной закон был лишен помпезности, навеянной революционной романтикой, и по содержанию был более реалистичен. Главной его целью являлось укрепление социальной базы в борьбе с вооруженной оппозицией.

По Конституции 1987 года государство приняло на себя обязанность по оказанию мер поддержки по воспитанию детей (статья 15), отдыха и физического развития молодежи (статья 16), гарантировало право на бесплатное образование на родном языке (статья 56). Отличительной чертой от предыдущего основного закона стало разрешение открытия школ иностранцами. Принятые изменения в Конституции 1990 года носили политический характер. Нормы, регулирующие образовательную сферу, остались в обновленном законе без изменения.

После прихода к власти в 1996 году движение «Талибан» (организация, запрещенная в России) отменяет действие светских законов. Основой регулирования общественных отношений становится соблюдение норм шариата. Несмотря на то, что неоднократно обсуждались конституционные проекты, новая конституция была принята только после вооруженного вторжения коалиции государств во главе с США.

Старт принципиально нового этапа конституционного строительства связан с вооруженным вмешательством в дела Афганистана коалиции государств во главе с США и образованием временной администрации Х. Карзая, оформленное решением Боннской международной конференции 2001 года. Согласно этому документу, переходным правительством была начата разработка нового конституционного проекта.

Конституция 2004 года была принята Лоя Джиргой и утверждена главой переходного правительства Исламского государства Афганистан. В данном нормативном правовом акте серьезное внимание уделено вопросам образования. Об этом свидетельствует своеобразный рекорд среди всех

ранее действующих конституций: пять статей непосредственно касаются образовательной сферы (статьи 17, 43, 44, 45, 46). Впервые в истории конституционного права Афганистана в основном законе используется столь категоричная фиксация «гендерного вопроса» в образовании: «Государство обязано разрабатывать и осуществлять эффективные программы с целью создания и развития системы образования женщин» [8, с. 24].

Понимание причин появления подобной парадоксальной нормы в базовом законе Исламской Республики Афганистан неразрывно связано с конкретно исторической обстановкой появления этого документа и влияния внешних сил на его принятие. В докладах ООН по Афганистану от 27 апреля 2007 года очень обтекаемо охарактеризован круг участников разработки ее проекта: «Совместная группа в составе афганских и международных ученых» [9, с. 18]. Говоря более определенно, в разработке конституции участвовали представители других государств. Более контрастно силуэты интересантов проступают после знакомства с позицией организаторов вторжения в Афганистан – Соединенных Штатов, которые являются, образно выражаясь, «оплотом религии гендерного равенства». Президент США приветствовал принятие новой конституции, подчеркнув, что документ станет фундаментом для создания демократических институтов [10]. Постулаты «гендерного равенства» начали внедряться уже на стадии разработки основных положений конституции. Об этом свидетельствует экстраординарный для Афганистана факт: в органах, занимающихся подготовкой законопроекта, присутствовали женщины. В комиссии по составлению проекта их было две из девяти членов, в Конституционной комиссии – девять из тридцати пяти [11, с. 254]. Информация об этом новом проекте была широко растиражирована мировой прессой и породила неоднозначную реакцию внутри страны.

Но было бы неправильно считать, что такой вариант основного закона в корне ломал вековые устои афганского общества. В статье 45 государство брало на себя обязательство по разработке единой образовательной программы, основанной на положениях «священной религии Ислам», и программы религиозных дисциплин в школах, исходя из существующих в Афганистане исламских

течений. Таким образом, не только закреплён религиозный характер образования, но и введена его унификация.

Одно из самых прогрессивных положений в Конституции 2004 года – это гарантия бесплатности образования, в том числе и высшего, в государственных образовательных учреждениях и обязательность среднего образования (статья 43). Эта норма является новеллой в законодательстве Афганистана, так как в предыдущих вариантах основной закон предусматривал обязательность только начального уровня образования. Уделено внимание и высшему образованию, в частности предусмотрена возможность учреждения и руководства высшими и специальными учебными заведениями как государственными органами, так и гражданами, при наличии специального разрешения, даже иностранцами (статья 46).

В конституции достаточно либерально решался очень непростой для Афганистана «языковой вопрос». Во-первых, в статье 16 перечислены наиболее распространенные в государстве языки: пушту, дари, узбекский, туркменский, белуджский, пашаи, нуристанский, памирский, чего не было в предыдущих конституциях. Во-вторых, наряду с пушту и дари, подобный официальный статус получал один из перечисленных выше языков. Таким образом, появлялся третий официальный язык, но его применение ограничивалось местностью распространения.

После вывода войск США из Афганистана в августе 2021 года, которое более всего напоминало паническое бегство, новой афганской властью неоднократно поднимался вопрос о пересмотре положений Конституции 2004 года. Анализ истории конституционно-правового регулирования образовательных отношений позволяет выделить узловые моменты будущего конституционного проекта и с известной долей вероятности прогнозировать возможное решение. К таким «краеугольным камням» следует отнести вопрос доступности образования, закрепление его обязательного уровня и языка (языков) обучения, определение роли и места частного сектора, особенно в системе высшего образования, но, пожалуй, главным является вопрос влияния религиозного фактора, традиционных устоев и роли государства в системе образования в будущем основном законе.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Саженов Н. Д. История конституций Афганистана // Интернет-журнал «Афганистан.Ру»: [сайт]. URL: <https://afghanistan.ru/doc/138270.html> (дата обращения: 01.07.2024).
2. Шарифов Р. Я. Состояние системы образования Афганистана в 1929–1939 гг. // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка»: [сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sostoyanie-sistemy-obrazovaniya-afganistana-v-1929-1939gg/viewer> (дата обращения: 01.07.2024).
3. Коргун В. Г. История Афганистана. XX век. М.: ИВ РАН: Крафт+, Акад. наук. Ин-т востоковедения, 2004. 529 с.
4. Конституции государств Ближнего и Среднего Востока. М.: Изд-во иностранной литературы, 1956. 591 с.
5. Основы конституционного права Исламской Республики Афганистан // Мастерская конституционного дизайна: [сайт]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1257> (дата обращения: 01.07.2024).
6. Конституция Афганистана 1964 года // Мастерская конституционного дизайна: [сайт]. URL: worldconstitutions.ru/?p=472 (дата обращения: 01.07.2024).
7. История Афганистана с древнейших времен до наших дней. М.: Мысль, 1982. 368 с.
8. Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. М.: Норма, 2010. 1024 с.
9. Международные договоры по правам человека 27 апреля 2007 года. Базовый документ, составляющий часть докладов государств-участников. Афганистан // Организация Объединенных Наций: [сайт]. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FCORE%2FAFG%2F2007&Lang=ru (дата обращения: 01.07.2024).
10. Андреева Г. Н. Новая конституция Афганистана 2004 г. (Обзор) // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка»: [сайт]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2005-03-011-g-n-andreeva-novaya-konstitutsiya-afganistana-2004-g-obzor/viewer> (дата обращения: 01.07.2024).
11. Коргун В. Г. Афганистан принимает новую конституцию // Ближний Восток и современность. 2004. Вып. 21. С. 254–276.

*Статья поступила в редакцию 10.06.2024; одобрена после рецензирования 28.06.2024; принята к публикации 02.07.2024.
The article was submitted 10.06.2024; approved after reviewing 28.06.2024; accepted for publication 02.07.2024.*