

УДК 349.3.338.2.339.924(476+470+571)

DOI 10.63874/2218-0281-2025-1-101-106

Татьяна Александровна Горуна
канд. юрид. наук, доц., декан юридического факультета
Брестского государственного университета имени А. С. Пушкина
Tatsiana Gorupa
Candidate of Legal, Associate Professor, Dean of the Faculty of Law
of Brest State A. S. Pushkin University
e-mail: gorupa@brsu.by

НАПРАВЛЕНИЯ СБЛИЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА*

С использованием методологии научного исследования выявлены общие и особенные черты белорусского и российского законодательства, регулирующего сферу образования; они рассмотрены в контексте экономической безопасности региона. Сделан вывод о необходимости правового обеспечения свободы передвижения знаний в рамках Союзного государства. На основе проделанного анализа внесены предложения о направлениях сближения образовательного законодательства государств – членов Союзного государства.

Ключевые слова: образовательные отношения, договор в сфере образования, качество образования, унификация, гармонизация, экономическая безопасность, Союзное государство.

Directions of Convergence of Legislation in the Sphere of Education in the Republic of Belarus and the Russian Federation in the Context of Economic Security of the Union State

Using the methodology of scientific research, common and specific features of the Belarusian and Russian legislation regulating the sphere of education were identified; they were considered in the context of the economic security of the region. A conclusion has been made on the need for legal support for the freedom of movement of knowledge within the Union State. Based on the analysis, proposals have been made on the directions for convergence of the educational legislation of the member states of the Union State.

Key words: educational relations, agreement in the field of education, quality of education, unification, harmonization, economic security, Union State.

Введение

Сфера образования относится к социальной сфере, призванной формировать человеческий капитал в виде достаточных компетенций у молодых людей для осуществления ими эффективной трудовой оплачиваемой деятельности в будущем и обеспечения таким образом как своей, так и в целом национальной экономической безопасности. Однако человек – это не только экономический ресурс, это еще и высшая цель любого государства и общества, что и закрепляют высшие законы практически всех государств мира. И именно образование призвано осуществлять воспитание мо-

лодых людей, сделать их достойными членами общества, фактически обеспечив социальную безопасность. Поэтому и Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Решением Всебелорусского народного собрания от 25 апреля 2024 г. № 5, определяет необходимость государственной поддержки системы образования, в т. ч. путем повышения конкурентоспособности доступного и качественного образования, отвечающего национальным интересам и потребностям развития страны (п. 56).

Сфера образования и эффективность её функционирования являются актуальными и для международных региональных организаций ввиду важности социальных вопросов как для трудовых мигрантов, так и в целом для молодежи как самой мобильной части общества, что подтверждается международными договорами о создании СНГ, ЕАЭС, Союзного государства, членами ко-

*Статья подготовлена в рамках проекта БРФФИ «Теоретико-методологические и прикладные основы правового обеспечения социальной сферы как основы экономической безопасности государства в условиях региональной интеграции» (номер госрегистрации 20231010 от 22.06.2023)

торых являются Республика Беларусь и Российская Федерация. Более того, именно в таких организациях кроме свобод общего рынка по перемещению товаров, услуг, капиталов и работников набирает популярность и свобода перемещения знаний. Бесспорно, что образование, как и культура, является фундаментом ценностных установок регионального союза государств, отражающих их уникальную специфику.

Комплексные юридические исследования сферы образования в Республике Беларусь и Российской Федерации проводятся последние пятнадцать лет фрагментарно в рамках отдельных отраслей. Так, О. А. Дробыш [1] и Е. С. Чугунова [2] рассматривают конституционную сущность права на образование, цивилисты А. А. Василенко [3] и Ю. М. Федорова [4] исследуют договоры возмездного оказания образовательных услуг, а Т. Э. Шпилевская [5] и А. И. Аверьянова [6] характеризуют особенности правового регулирования труда педагогических работников.

Целью данного исследования является выявление принципиальных различий в правовом регулировании образовательных отношений в членах Союзного государства на основе проведения компаративного анализа законодательства, а также определение направлений его сближения в контексте экономической безопасности региона.

Основная часть

В советской традиции правовое регулирование сферы образования относилось к праву социального обеспечения и регулировалось императивными нормами. Советские учебники содержали раздел «Общественные формы содержания и воспитания подрастающего поколения» [7]. Но в современный период с усложнением правового регулирования данной сферы изменились и подходы к теоретическому осмыслению образовательного права.

В Республике Беларусь представители научной школы хозяйственного права Белорусского государственного университета образовательное право рассматривают в системе хозяйственного права, но при этом прямо не определяют его юридической природы относительно комплексной сущности отрасли либо законодательства [8, с. 101].

Отдельные российские авторы рассматривают категорию образовательного права как комплексную отрасль законодательства [9, с. 19]; другие считают, что «образовательное право представляет собой комплексную отрасль права, систему правовых норм различной отраслевой принадлежности» [10, с. 10]. Таким образом, правовая природа образовательного права остается спорной в юридической науке как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации.

Содержание законодательства, регулирующего образование в Республике Беларусь, включает Кодекс об образовании (далее – КоО) и ряд подзаконных актов, а в Российской Федерации – Закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (далее – ЗоО) и ряд подзаконных актов, что в принципе подтверждает самостоятельность образовательного права как отрасли законодательства.

Стоит обратить внимание на особенность белорусской модели регулирования общественных отношений в сфере образования относительно применения гражданского законодательства «в части, не урегулированной настоящим Кодексом» (п. 2 ст. 4 КоО). Соответственно, презюмируется факт частно-правовой природы образовательных отношений, что не бесспорно.

Формально-юридический анализ КоО показывает преимущественно публично-правовую природу сферы образования. Кроме того, договоры на обучение (ст. 56–66 КоО) имеют свою специфику, но все же сложившаяся судебная и административная практика (например, Комментарий Министерства торговли Республики Беларусь от 26 августа 2016 г. «Памятка для потребителей образовательных услуг») относит их к гражданско-правовым договорам возмездного оказания услуг. Однако образовательная деятельность – это все же общественное благо, прежде всего, это обучение и воспитание (подп. 1.19 п. 1. ст. 1 КоО) для обеспечения экономической и социальной безопасности, и рассматривать его исключительно как потребительскую услугу вряд ли правомерно. Возможно, договоры в сфере образования имеют особую частно-правовую природу ввиду реализации в них публично-правовых задач, что требует проведения отдельного научного исследования.

Таким образом, в Республике Беларусь и Российской Федерации подходы к пониманию содержания законодательства в сфере образования принципиально отличаются. Если в Республике Беларусь к образовательным отношениям приоритетно может применяться Гражданский кодекс в случае отсутствия соответствующих норм КоО, то в Российской Федерации такое правило отсутствует. Более того, в Республике Беларусь в отличие от Российской Федерации возможно применение законодательства об образовании по аналогии (ст. 9 КоО).

Представляется необходимым для объективности исследования рассмотреть образование через категорию принципов законодательства двух стран, отражающих фундаментальный теоретический срез сущности правового регулирования таких отношений. Научное исследование основополагающих базовых принципов законодательства в сфере образования учеными не проводилось, и требуется выработка отдельных методологических подходов.

По меткому выражению профессора С. Ф. Дробязко, «если нормы образуют правовое “тело”, то принципы – его “душу”». Это собственно-правовые, сугубо юридические принципы права в узком смысле, или, как их еще именуют, специальные юридические принципы» [11, с. 31].

Принципы законодательства об образовании формализованы в ст. 7 КоО, в которой закреплены шесть: соответствие Конституции Республики Беларусь; соответствие общепризнанным принципам международного права; обеспечение реализации права граждан на образование; обеспечение доступности образования; обеспечение качества образования; установление ответственности за несоблюдение законодательства об образовании.

Первые два и последний принципы являются общеправовыми, свойственными всей национальной системе законодательства, остальные – специальными, характерными только для законодательства в сфере образования.

В Российской Федерации ЗоО в ст. 2 закрепляет двенадцать принципов одновременно законодательства в сфере образования и принципов государственной политики в этой сфере. В Республике Беларусь ст. 2 КоО отдельно закрепляет десять прин-

ципов государственной политики в образовательной сфере. Принципы законодательства и государственной политики соотносятся как содержание и форма, поэтому имеют особенности, находясь в неразрывном единстве.

Проведем сравнительный анализ всех принципов двух стран. Общими являются следующие принципы (хотя сформулированы по-разному, но имеют одинаковую сущность): приоритетность образования; обеспечение права на образование; гуманистический характер образования; международное сотрудничество в сфере образования при сохранении национальных традиций; светский характер образования; демократическое управление (государственно-общественный характер управления).

Для Республики Беларусь уникальными являются такие принципы, как обеспечение качества образования; обеспечение доступности образования; установление ответственности за несоблюдение законодательства об образовании, инклюзии в образовании.

Для России – это единство обучения и воспитания, образовательного пространства; научная обоснованность развития системы образования с учетом её исторического наследия; свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека; обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования; автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся; информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций; недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования; сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Представляется, что принципы законодательства об образовании в рамках Союзного государства должны быть унифицированы: они должны кратко и ёмко выражать сущность образования и одновременно быть вектором развития законодательства в этой сфере. Более того, они должны отражать особенности правового положения субъектов образовательных отношений.

Принципы же государственной политики в сфере образования могут определяться государствами-членами самостоятельно с учетом важных национальных приоритетов.

По нашему мнению, в сфере образования в рамках Союзного государства должны быть унифицированы следующие принципы законодательства:

1) принцип гуманизма – признание безусловной ценности человека, свободы его выбора, обучение и воспитание на основе общечеловеческих ценностей, направленное на реализацию творческого потенциала человека с учетом его индивидуальных особенностей и интересов;

2) принцип равенства – образование как естественное право каждого человека и равное право на его получение, равенство образовательных учреждений всех форм собственности, недискриминация субъектов образовательных отношений, включая равную защиту их прав и законных интересов;

3) принцип свободы выбора – возможность свободного выбора форм получения образования, образовательных программ, учебных предметов и учреждений, их реализующих, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

4) принцип доступности – физическая и экономическая доступность образования для каждого с учетом государственных социальных гарантий, его непрерывность и адаптируемость, а также реальная возможность педагогических работников и обучающихся принимать участие в управлении учреждением образования;

5) принцип качества – соответствие обучения и воспитания требованиям образовательных стандартов и иных актов законодательства, степень освоения образовательных программ обучающимися, а также обеспечение возможности повышения квалификации преподавателями;

6) принцип безопасности – совокупность свойств и характеристик образовательного процесса, при которых такой процесс не представляет опасности для жизни, здоровья, наследственности, имущества человека, окружающей среды, а также финансовая, материально-техническая, кадровая,

информационная безопасность учреждений образования;

7) принцип единства образовательного пространства Союзного государства с учетом национальных особенностей каждого члена – взаимное признание документов и дипломов об образовании, академическая мобильность обучающихся и преподавателей.

Заключение

Системы образования Республики Беларусь и Российской Федерации весьма специфичны и отличаются национальными особенностями и традициями. Однако вопросы региональной экономической безопасности обуславливают необходимость правового обеспечения свободы передвижения знаний в рамках Союзного государства, что требует решения отдельных теоретико-методологических задач. Так, общей проблемой для обеих систем является выработка консолидированного подхода к пониманию сущности образовательного права как комплексной отрасли права, нормы которой направлены на регулирование общественных отношений по освоению обучающимися содержания образовательных программ и связаны с образовательными отношениями (управление и контроль в сфере образования, трудоустройство выпускников и др.). При этом используется преимущественно императивный метод правового регулирования образовательных отношений, который дополняется диспозитивным методом в регулировании договорных отношений. При этом договоры в сфере образования имеют особую частно-правовую природу ввиду реализации в них публично-правовых задач, что требует проведения дальнейших научных исследований об их особой (возможно, социально-обеспечительной) юридической природе.

Принципы законодательства в сфере образования в государствах-членах должны быть унифицированы в целях формирования единого образовательного пространства и схожего национального правового регулирования. Представляется, что следующие семь принципов должны стать фундаментом образовательного права членов Союзного государства: гуманизма, равенства, свободы выбора, доступности, качества, безопасности и единства образовательного

пространства Союзного государства и учет национальных особенностей каждого члена.

В свою очередь, принципы государственной политики в сфере образования могут определяться государствами-членами самостоятельно с учетом важных национальных приоритетов.

В перспективе возможным будет принятие отдельной Союзной программы в сфере образования, которая, во-первых, предусмотрела бы возможность выделения грантов для реализации коллективами учреждений образования образовательных

проектов по популяризации в молодежной среде правовых, экономических, социальных достижений Союзного государства, во-вторых, закрепила бы правовые основания создания союзных инновационно-промышленных кластеров с участием учреждений образования двух стран.

Региональные интеграционные процессы, несомненно, нуждаются в их поддержке гражданским обществом через союзные механизмы государственно-частного партнерства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Дробыш, О. В. Гарантии реализации конституционного права на высшее образование в Республике Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дробыш Ольга Вячеславовна ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2018. – 22 с.
2. Чугунова, Е. С. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Чугунова Екатерина Сергеевна ; Рос. ун-т кооперации. – М., 2010. – 23 с.
3. Василенко, А. А. Правовое обеспечение устойчивого развития платного образования в Республике Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Василенко Александр Александрович ; Белорус. гос. экон. ун-т. – Минск, 2009. – 27 с.
4. Федорова, Ю. М. Договор возмездного оказания образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Федорова Юлия Михайловна. – Томск, 2010. – 25 с.
5. Шпилевская, Т. Э. Особенности правового регулирования труда профессорско-преподавательского состава высшего учебного заведения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Шпилевская Татьяна Эдуардовна ; Белорус. гос. экон. ун-т. – Минск, 2018. – 27 с.
6. Аверьянова, М. И. Особенности правового регулирования труда педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных организаций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Аверьянова Мария Игоревна. – М., Акад. труда и соц. отношений, 2014. – 29 с.
7. Андреев, В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник / В. С. Андреев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 304 с.
8. Хозяйственное право : электрон. учеб.-метод. комплекс для специальностей: 1-24 01 02 «Правоведение», 1-24 01 03 «Экономическое право», 1-23 01 06-01 «Политология (политико-юридическая деятельность)» / Н. Л. Бондаренко, М. С. Бондаренко, А. В. Гавриленко [и др.]. – Минск : БГУ, 2022. – 197 с.
9. Козырин, А. Н. Образовательное право России : учебник и практикум : в 2 кн. / А. Н. Козырин, Т. Н. Трошкина. – М. : Высш. шк. экономики, 2019. – Кн. 1. – 799 с.
10. Образовательное право : учеб. пособие для бакалавров / под общ. ред. Д. А. Аксеновой. – М. : Книгодел, 2016. – 312 с.
11. Дробязко, С. Г. Принципы в праве / С. Г. Дробязко // Проблемы развития юридической науки и совершенствование правоприменительной практики : сб. науч. тр. – Минск : БГУ, 2005. – С. 27–33.

REFERENCES

1. Drobysch, O. V. Garantii riezalizacii konstitucionnogo prava na vysheje obrazovanije v Riezpublikie Bielarus' : avtorief. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.02 / Drobysch Ol'ga Viachieslavovna ; Bielorus. gos. un-t. – Minsk, 2018. – 22 s.

2. Chugunova, Je. S. Konstitucionnoje pravo na vyssheje obrazovanije v Rossijskoj Fiedieracii v uslovijakh globalizacii : avtorief. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.02 / Chugunova Jekaterina Siergiejevna ; Ros. un-t koopieracii. – M., 2010. – 23 s.
3. Vasilenko, A. A. Pravovoje obiespiechienije ustojchivogo razvitija platnogo obrazovanija v Riespublikie Bielarus' : avtorief. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.03 / Vasilenko Alieksandr Alieksandrovich ; Bielorus. gos. ekon. un-t. – Minsk, 2009. – 27 s.
4. Fiodorova, Ju. M. Dogovor vozmezdnogo okazanija obrazovatel'nykh uslug v sfierie vysshogo professional'noho obrazovanija : avtorief. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.03 / Fiodorova Julija Mikhajlovna. – Tomsk, 2010. – 25 s.
5. Shpilievskaja, T. E. Osobiennosti pravovogo riegulirovanija truda profiessorsko-priepodavatel'skogo sostava vysshego uchiebnogo zaviedienija : avtorief. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.03 / Shpilievskaja Tat'jana Eduardovna ; Bielorus. gos. ekon. un-t. – Minsk, 2018. – 27 s.
6. Avier'janova, M. I. Osobiennosti pravovogo riegulirovanija truda piedagogichieskikh rabotnikov gosudarstviennykh i municipal'nykh obshchieobrazovatel'nykh organizacij : avtorief. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.03 / Avier'janova Marija Igorievna. – M., Akad. truda i soc. otnoshenij, 2014. – 29 s.
7. Andriejev, V. S. Pravo social'nogo obiespiechienija v SSSR : uchiebnik / V. S. Andriejev. – M. : Jurid. lit, 1974. – 304 s.
8. Khoziazstviennoje pravo : eliektron. uchieb.-mietod. kompleks dlia spicial'nostiej: 1-24 01 02 «Pravoviedienije», 1-24 01 03 «Ekonomichieskoje pravo», 1-23 01 06-01 «Politologija (politiko-juridichieskaja diejatel'nost')» / N. L. Bondarienko, M. S. Bondarienko, A. V. Gavrilienko [i dr.]. – Minsk : BGU, 2022. – 197 s.
9. Kozyrin, A. N. Obrazovatel'noje pravo Rossii : uchiebnik i praktikum : v 2 kn. / A. N. Kozyrin, T. N. Troshkina. – M. : Vyssh. shk. ekonomiki, 2019. – Kn. 1. – 799 s.
10. Obrazovatel'noje pravo : uchieb. posobije dlia bakalavrov / pod obshch. ried. D. A. Aksionovoj. – M. : Knigodiel, 2016. – 312 s.
11. Drobiazko, S. G. Principy v pravie / S. G. Drobiazko // Problemy razvitija juridichieskoj nauki i soviershenstvovanije pravoprimienitel'noj praktiki : sb. nauch. tr. – Minsk : BGU, 2005. – S. 27–33.

Рукапіс наступіў у рэдакцыю 07.03.2025