

Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Белпринт, 2014. – Вып. 9. – 640 с.

ISSN 2218-5100

В сборнике представлены научные статьи, посвященные актуальным проблемам публичного и частного права, теоретическим аспектам, состоянию и перспективам развития правовой системы Республики Беларусь.

Сборник адресован научной юридической общественности, практическим работникам, преподавателям юридических ВУЗов и факультетов.

Рекомендовано к опубликованию решением ученого совета Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (протокол № 2 от 19 марта 2014 г.)

Редакционная коллегия:

Семенков В.И. – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, заслуженный деятель науки Республики Беларусь, главный научный сотрудник Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (главный редактор);

Василенко Г.А. – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета (заместитель главного редактора);

Тиховенко А.Г. – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, судья Конституционного Суда Республики Беларусь;

Шабалов В.И. – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, заслуженный деятель науки Республики Беларусь, главный научный сотрудник Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Балашенко С.А. – доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Белорусского государственного университета;

Патля В.Г. – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, заслуженный юрист БССР, главный научный сотрудник Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Синев С.М. – кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора – руководитель Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Ананчик С.М. – кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела исследований в сфере экономического развития и экологии Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Дзюк О.Н. – кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела исследований в социальной сфере Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Михалева Т.Н. – кандидат юридических наук, заместитель руководителя – начальник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Мах И.И. – кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела исследований в социальной сфере Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Шабалинская Д.В. – кандидат юридических наук, начальник отдела исследований в области правоохранительной деятельности и осуществления правосудия Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь;

Лапутько В.К. – ученый секретарь Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук (ответственный секретарь).

ISSN 2218-5100

© Национальный центр законодательства
и правовых исследований
Республики Беларусь, 2014
© Оформление. ООО «Белпринт», 2014

Юбко В. А.

аспирант Белорусского государственного университета

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ (МОДЕРНИЗАЦИИ) СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В работе анализируется сущностная природа конституционного права на образование, приводятся мнения российских и зарубежных авторов по данному вопросу. В статье проведен анализ источниковедческого материала по теме исследования, раскрывается социальная значимость права на образование. Представлена французская классификация фундаментальных прав и свобод, которая может быть применена для классификации прав и свобод в Республике Беларусь, в частности, право на образование можно отнести к правам-требованиям, правам-гарантиям. Предлагаются пути совершенствования (модернизации) системы высшего образования Республики Беларусь.

Конституционное право на образование — это важнейшая составляющая развития гражданского общества в правовом демократическом государстве.

Кроме того образование оказывает непосредственное влияние и на развитие социального государства. В этой связи в настоящее время актуальным является вопрос дальнейшего совершенствования (модернизации) системы высшего образования.

На современном этапе исследованиям вопросов правового обеспечения процесса совершенствования (модернизации) высшего образования в нашей стране, в отличие от зарубежных государств, где существует обилие научных статей, посвященных данной тематике, не уделяется должного внимания. При подготовке настоящей статьи и формировании собственной позиции по теме исследования были использованы фундаментальные труды по теории конституционного права таких ученых, как С. А. Авакьян, М. В. Баглай, Н. С. Бондарь, Г. А. Василевич, Н. В. Витрук, Н. Б. Кириллова, А. А. Кирилловых, О. Е. Кутафин, С. М. Лях, Г. В. Мальцев, Т. Н. Матюшева, С. М. Сивец, В. Е. Талынев, Б. С. Эбзеев, а также исследования ученых в области международного права, в частности Л. Вильдхабера, И. И. Лукашука, Ф. Люшера, М. де Сальвиа, А. Шайо.

В отечественной юридической литературе исследуется понятийно-категориальный аппарат образования. В частности Т. Н. Матюшева утверждает, что в теории существует обилие подходов к определению образования. Автор исследует грамматическое толкование слова, анализирует общеупотребительное значение, изучает различные подходы к проблеме понимания образования. Отметим, что в Кодексе Республики Беларусь об образовании 2011 г. дано определение образования.

В трудах Г. А. Василевича анализируется право на образование, указывается на равный доступ к национальной системе образования всех лиц, проживающих в Республике Беларусь (включая иностранных граждан и лиц без гражданства).

В научной литературе особое внимание уделяется конституционным правам и свободам человека и гражданина, а также гарантиям их реализации. В работах С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, Н. Б. Кириллова, О. Е. Кутафина, Б. С. Эбзеева проводится анализ и дается авторская классификация прав и свобод человека и гражданина, раскрывается правовой статус личности, уделяется должное внимание социально-экономическим и культурным правам, анализируется, к какому поколению прав следует относить право на образование. По-прежнему дискуссионным остается вопрос об отнесении данного права к социальным или культурным правам. Большинство российских ученых относят право на образование к социальным правам. В частности, такой позиции придерживаются Б. Н. Габричидзе, Е. И. Козлова, М. Г. Кириченко, А. Г. Чернявский. Некоторые авторы конституционное право на образование относят к естественным правам человека. В частности, данную позицию разделяют Е. Д. Волохова, В. И. Шкатулла и другие. И. Ф. Никитина считает, что право на образование является не политическим или социально-экономическим, а естественным правом человека. Отметим, что в своих трудах И. Ф. Никитина предлагает иной подход в классификации гарантий реализации конституционного права на профессиональное образование, выделяет две самостоятельные группы гарантий — это гарантии реализации права на профессиональное образование и гарантии каче-

ства образования. Таким образом, вопрос правовой природы конституционного права на образование требует своего дальнейшего исследования.

Французские ученые-правоведы предлагают несколько иную классификацию фундаментальных прав и свобод человека. Так, в своей статье «Усиление полномочий суда как гаранта прав и свобод» Бертран Матье касается самого понятия фундаментальных прав как в формальном, так и в материальном аспекте, подразделяя фундаментальные права на следующие группы. К первой группе он относит права, защищающие независимость личности (право на свободу передвижения, свободу слова, вероисповедания, право собственности). Ко второй группе относит социальные права (в том числе право на образование), а также права-требования. Стоит отметить, что и ранее французские ученые в своих трудах упоминали о названной классификации. Например Луи Фаворо и коллектив авторов в учебнике «Конституционное право» (Париж, 2008 г.) разграничили фундаментальные права и свободы на 1) права-требования, 2) права-свободы (свобода образования, которую французы рассматривают через просвещение, то есть выделяют право на образование и право на просвещение), 3) права-гарантии (принцип равенства при наказании; недопустимость обратной силы уголовного закона; прямое применение конституционных норм, относящихся к правам и законам), 4) права-участия (право на участие в делах государства). Стоит отметить, что в своих работах ученые не уделяют отдельное внимание понятийному содержанию данных прав. Отмечают, что нет иерархии между фундаментальными правами и свободами, то есть нет рангов. Французы отсылают к абз.13 Преамбулы Французской Конституции 1946 г., которая упоминает о правах-требованиях, которым Конституционный Совет Франции своими решениями придал конституционный статус. К правам-требованиям относят в том числе право на образование и культуру. В качестве основополагающих принципов права на образование французскими учеными рассматриваются такие принципы, как равный доступ к образованию и обязанности государства (организация государственного образования, помощь государства частным учреждениям образования, светское образование). При этом право на просвещение трактуется шире, чем право на образование. Право на просвещение рассматривается в трех аспектах: 1) свобода преподавания, 2) свобода давать образование и 3) свобода получать образование. Под свободой получать образование рассматривают выбор учебного заведения, плюралистический характер образования на всех уровнях, исключение монополистического характера образования, возможность создавать частные учебные заведения, присутствие академических свобод выбора формы учреждения (государственного или частного).

Предложенная классификация французских авторов и, в частности, Бертрана Матье может быть применена для классификации прав и свобод в Республике Беларусь. Так, право на образование можно отнести к правам-требованиям и правам-гарантиям, поскольку само право на получение среднего образования является одновременно и гарантией получения среднего образования. Право-требование, по мнению Бертрана Матье, проявляется через обязанности государства обеспечить каждому получение образования. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями) каждому гарантируется доступность среднего образования и получение высшего образо-

вания на конкурсной основе. То есть государство обязано обеспечить получение среднего образования и гарантировать получение высшего образования на конкурсной основе, а от способностей человека зависит реализация его права на высшее образование.

Проведенный анализ научной литературы, посвященной исследованию правового регулирования образовательных отношений, позволяет говорить, что большинство авторов уделяют внимание рассмотрению вопросов развития законодательства, регулирующего образовательные правоотношения. В этой связи следует отметить монографические исследования таких авторов, как Ю. А. Бочарова, В. М. Сырых, Ю. П. Черепанова, В. И. Шкатулла, которые обращают внимание на анализ правоприменительной практики в системе образования, проводят систематизацию нормативных актов, регулирующих образовательные правоотношения, исследуют вопросы перспективного развития среднего и высшего профессионального образования. Совсем недавно в российской литературе начала разрабатываться теория выделения образовательного права как самостоятельной отрасли права. В частности, проблему понятия и структуры образовательного права исследовала Д. Б. Миннигулова, которая уделила внимание характеристике предмета и метода образовательного права в науке и провела анализ существующих подходов к дефиниции «образовательное право». Д. Б. Миннигулова отметила, что образовательное право не может быть самостоятельной отраслью права, так как не имеет самостоятельного предмета и метода правового регулирования. В Республике Беларусь еще предстоит изучение данной проблемы, поскольку сфера образования в нашей стране сейчас достаточно широкая.

Ранее образование было исключительно внутригосударственным делом. Сегодня с развитием интеграционных образований на постсоветском пространстве в образовательную сферу внесены большие изменения, касающиеся прежде всего выработки принципов деятельности в области образования, национальных стандартов. Основные принципы деятельности в области образования базируются на международно-признанных нормах и стандартах прав человека, сформулированных в декларациях, конвенциях, соглашениях, рекомендациях. При этом немаловажно учитывать потребности различных категорий населения. Право на образование, таким образом, в настоящее время является предметом и международно-правового, и национального регулирования. Международными стандартами образования принято считать выработанные государствами, закрепленные в конвенционных актах универсальные цели и принципы образования, минимальные правовые возможности для индивида, которые ему обязано предоставить государство. Право на образование признается всеми субъектами сферы образования в различных государствах. Считается, что в современном международном праве определенный стандарт права на образование сформировался. Большая часть международно-правовых документов содержит формулировку принципа равноправия и запрета дискриминации при осуществлении права на образование. В соответствии со ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. государства-участники обязались запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах, особенно в отношении осуществления права на образование и профессиональную подготовку.

Постепенно усиливающиеся процессы гармонизации внутреннего и международного законодательства диктуют необходимость определения оптимальных форм и способов решения вопроса обеспечения права на образование, что включает в себя разумное сочетание национальных и международных интересов субъектов в сфере образования; конкретизацию на основе возможного баланса интересов личности, общества и государства основных приоритетов национальной правовой политики в области образования.

В отношении реформы образования, его модернизации в российской литературе существует обилие статей по данной тематике. Так, например, реформе образования посвящены труды А. А. Кирилловых. Автором предлагаются пути реформирования системы организации вузов. Про реформирование высшего образования пишет и С. Ю. Дубровина в статье «Российское высшее образование: современные тенденции и проблемы». Автор указывает на отсутствие правовых средств, гарантирующих осуществление права человека на образование; с учетом специфики высшего учебного заведения и его направленности автор предлагает закрепить в России на законодательном уровне возможность выбора квалификации: бакалавр, магистр, специалист. Большинство дискуссий ученых, посвященных реформированию системы образования в России, касаются присоединения к Болонскому процессу, называются его положительные и негативные стороны. В частности В. Е. Талынев отмечает, что для Европы Болонский процесс имеет свои плюсы, но для России (автор высказывается в отношении военно-профессионального образования) существуют негативные стороны. Данный вопрос требует своего дальнейшего исследования применительно и к Республике Беларусь. Полагаем, что при решении вопроса, нужен ли для Республики Беларусь Болонский процесс, необходимо не только изучить опыт стран-участниц, но и сделать предварительный анализ положительных и негативных сторон Болонского процесса. В решении данного вопроса нужно руководствоваться принципом медицины «не навредить».

С принятием Кодекса Республики Беларусь об образовании 2011 г. законодатель систематизировал всю правовую базу, которая касается сферы образования. Безусловно, такая систематизация важна, поскольку были найдены многие ответы на ранее поставленные вопросы. В науке высказывается мнение, в частности С. М. Сивцом, о том, что принятый кодекс скорее является консолидированным нормативным правовым актом, чем кодифицированным. С принятием Кодекса об образовании остались нерешенными вопросы и проблемы в плане обеспечения реализации права на образование, проблемы, связанные с доступностью образования. К примеру, будет ли считаться нарушением принципа доступности права на образование, если в соответствии с законодательством Республики Беларусь получение отдельных специальностей возможно только в частных вузах за счет собственных средств и не предусмотрено учебными планами государственных учреждений образования, не является ли это ограничением права на выбор специальности? Правомерно ли требовать от государства обучения по определенному кругу специальностей? Вопрос требует своего дальнейшего исследования. В научной литературе должным образом не освещен также вопрос о том, включает ли конституционное право на образование правомочие выбора

формы обучения (дневной, заочной, вечерней), то есть можно ли согласно Конституции, потребовать от государства права на выбор формы получения образования. Полагаем, что нельзя потребовать от государства права на выбор формы образования по определенному кругу специальностей.

Актуальным и требующим своего дальнейшего совершенствования остается вопрос распределения выпускников высших учебных заведений.

Таким образом, вопрос совершенствования (модернизации) высшего образования является актуальным, но малоисследованным. Модернизация высшего образования будет способствовать дальнейшему формированию разносторонней личности, выступать в качестве гарантии успешного трудоустройства, способствовать достижению материального благополучия.

Сегодня далеко не каждый человек, живущий в Республике Беларусь, может позволить себе получение высшего образования за счет собственных средств, что, на первый взгляд, является наиболее оптимальным вариантом в будущем. Согласно Положению о порядке распределения, перераспределения, направления на работу, последующего направления на работу выпускников, получивших послевузовское, высшее, среднее специальное или профессионально-техническое образование, утвержденному Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 июня 2011 г. № 821, распределение выпускников осуществляется учреждениями образования в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики и социальной сферы в специалистах, рабочих (служащих) и социальной защиты этих специалистов, рабочих (служащих). В статье 83 Кодекса Республики Беларусь об образовании предусмотрен срок обязательной работы по распределению — два года для выпускников бюджетной формы обучения высшего учебного заведения первой и второй ступени получения образования, а также два года для выпускников, получивших послевузовское образование I ступени (аспирантура). Кодекс Республики Беларусь об образовании предусматривает и иные сроки работы по распределению. Так, выпускники военных учебных заведений подлежат обязательному распределению по контракту сроком на пять лет. Согласно п. 33 Положения о порядке распределения, перераспределения, направления на работу, последующего направления на работу выпускников, получивших послевузовское, высшее, среднее специальное или профессионально-техническое образование положительным моментом распределения является тот факт, что увольнение молодых специалистов или перевод их на работу, которая не связана с полученной специальностью (профессией) и присвоенной квалификацией, до окончания срока работы по распределению запрещается, за исключением случаев:

- перехода на выборную должность (пункт 4 статьи 35 Трудового кодекса Республики Беларусь);
- принятия решения учреждением образования о перераспределении молодого специалиста, молодого рабочего (служащего) либо о выдаче ему справки о самостоятельном трудоустройстве;
- зачисления в учреждение образования на обучение в дневной форме получения образования более высокого уровня (ступени);
- нарушения нанимателем законодательства о труде, коллективного или трудового договора (статья 41 Трудового кодекса Республики Беларусь);

приобретается более осознанно, чем первое. Руководствуясь Кодексом Республики Беларусь об образовании напомним, что второе высшее образование граждане имеют право получить бесплатно на конкурсной основе, если получение первого высшего осуществлялось за счет собственных средств.

Отметим, что в 2001–2003 годах в Белорусском государственном университете реализовывалась программа «Университет для школьников», где по желанию учащиеся изучали дисциплины социально-гуманитарного блока. После окончания такой программы выдавалась академическая справка, которая в случае поступления лица в высшее учебное заведение на конкурсной основе давала ему возможность быть зачисленным в число студентов второго года обучения. Также, как отмечал С.М. Сивец, данная программа помогала учащимся определиться с будущей профессией [1, с. 26].

Некоторым изменениям следует подвергнуть и правила приема в высшие учебные заведения. Небесспорным остается вопрос об эффективности централизованного тестирования как безальтернативной формы проверки знаний абитуриентов. Такая форма экзамена недостаточно точно позволяет определить знания поступающих всех возрастов, учащихся школ, гимназий, лицеев. Дискуссионным в научной среде остается вопрос о форме сдачи экзамена при поступлении в вуз страны. Возможно, на законодательном уровне следует предусмотреть комбинированную форму экзамена. При написании тестов целесообразно осуществлять и устные опросы по некоторым предметам. Для экзамена по языкам можно вновь ввести написание сочинения, для прикладных наук предусмотреть решение задач, то есть поступающий должен не только в поле анкеты вводить правильный ответ по задаче, но и, как было ранее, пошагово излагать решение самой задачи, что позволит более эффективно выявлять знания абитуриентов, поскольку при тестовом ответе вероятность угадывания все же существует. Не исключена и вероятность ошибочного введения ответа в поле экзаменационного листа. Ход решения задачи мог быть правильным, но ответ в подсчетах по некоторым причинам в конце решения оказался неверным, следовало бы засчитывать и ход решения задачи, поскольку задачи бывают разного уровня, а угаданный ответ в тесте есть угаданный ответ. Комбинированный экзамен позволит точнее определить знания абитуриентов, зачислить в число студентов самых талантливых и подготовленных к учебе в высших учебных заведениях.

Оставляя поступление в высшие учебные заведения исключительно в форме тестирования, законодатель должен понимать, что большинство выпускников средних учебных заведений в процессе подготовки делают акцент на дисциплины, которые необходимы непосредственно для поступления в высшие учебные заведения страны. Уделяя повышенное внимание отдельным предметам, они снижают общую успеваемость в целом. В российских школах существует система образования, при которой россияне изучают предметы по выбору. Полагаем, что изучаемые предметы в средних учебных заведениях на протяжении долгого периода должны оставаться обязательными для изучения. Не стоит подвергать модернизации учебный процесс в этом направлении.

В Правилах приема в высшие учебные заведения при поступлении на некоторые специальности предусматривается прохождение профессионально-пси-

хологического собеседования. В этой связи возникает вопрос, не будет ли это некоторым ограничением реализации права граждан на образование, поскольку те лица, которые предоставляют рекомендацию гражданам для дальнейшего поступления в высшее учебное заведение страны, скорее педагогические работники учреждений образования, чем профессиональные психологи-практики. Безусловно, в законодательстве нет точно установленной категории лиц, которые наделены правом рекомендации граждан для поступления на определенные специальности в высшее учебное заведение. Целесообразно закрепить данное право по некоторым специальностям, таким как «Правоведение», «Экономическое право», за профессиональными психологами-практиками.

В Кодексе Республики Беларусь об образовании, который выступает главным источником регулирования образовательных отношений, не предусмотрен запрет на оказание консультативных (репетиторских) услуг для лиц, уполномоченных на составление тестов для проведения централизованного тестирования, что создает почву для коррупционных проявлений. Несмотря на это, существует ряд нормативных правовых актов, которые не допускают к работе в приемной и экзаменационной комиссии лиц, которые занимаются репетиторством. К примеру, такой запрет предусмотрен в правилах приема в образовательные учреждения МВД. Полагаем целесообразным закрепить данное положение и в Кодексе Республики Беларусь об образовании.

Таким образом, вопрос совершенствования (модернизации) системы образования по-прежнему остается актуальным. На сегодняшний день система высшего образования как деятельность, осуществляемая в рамках учебного процесса, нуждается в дальнейшем реформировании, в том числе в части правовой регламентации. Ведь дальнейшее развитие социального государства напрямую зависит от реализации права каждого гражданина на образование.

Список цитированных источников:

1. Сивец, С.М. Правовое обеспечение реализации социальной политики государства на современном этапе: проблемы и перспективы / С.М. Сивец // Правовая политика Республики Беларусь: современное состояние и перспективы развития: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 6 дек. 2013 г. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь; редкол. В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. — Минск: Ин-т радиологии, 2013. — С. 21–30.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). — Минск: Амалфея, 2005. — 48 с.
3. Конституция Французской Республики: с изменениями, внесенными Конституционным законом № 2008–724 от 23 июля 2008 г. / сост., пер. и автор введения Т.С. Масловская. — Минск: БГУ, 2009. — 43 с.
4. Кодекс Республики Беларусь об образовании: Кодекс Респ. Беларусь, 13 янв. 2011 г., № 243-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2014.
5. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2014.