

РОЛЬ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

М.В. Гурина

старший преподаватель

Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2030 года (далее – НСУР) в качестве стратегической цели предусматривает формирование качественной системы образования, в полной мере отвечающей потребностям постиндустриальной экономики и устойчивому развитию страны. Реализация этой цели может быть достигнута в том числе посредством интеграции национальной системы образования в международное образовательное пространство, т.е. участия Республики Беларусь в проектах по формированию общего образовательного пространства, реализуемых в настоящее время главным образом в рамках региональных интеграционных объединений.

Наиболее тесное сотрудничество в области образования Республика Беларусь осуществляет в рамках Содружества Независимых Государств (далее – СНГ), одним из приоритетных направлений политики государств-участников которого является формирование общего образовательного пространства.

Правовой основой сотрудничества государств-участников СНГ в области образования является Соглашение о сотрудничестве в области образования, заключенное в г. Ташкенте 15 мая 1992 года, статья 1 которого гарантирует всем лицам, проживающим на территории государств-участников, равные права на образование и его доступность независимо от национальной принадлежности или иных различий. Лица, постоянно проживающие на территории одного из государств-участников и имеющие гражданство другого государства-участника, получают образование на всех уровнях, а также учёные степени и звания, на условиях, установленных для граждан этого государства, что безусловно, должно способствовать формированию общего образовательного пространства.

Непосредственно на формирование общего образовательного пространства направлены Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства СНГ (далее – Соглашение 1997 года) и Концепция формирования единого (общего) образовательного пространства СНГ (далее – Концепция) от 17 января 1997 года.

В соответствии с Концепцией общее образовательное пространство СНГ характеризуется общностью принципов государственной политики в области образования, согласованностью государственных образовательных стандартов, программ, перечней профессий и специальностей, уровней образования, нормативных сроков обучения, стандартов и требований по подготовке и аттестации научных и научно-педагогических кадров и программ, равными

возможностями и свободной реализацией прав граждан на получение образования в образовательных учреждениях на территории СНГ.

Соглашением 1997 г. определены направления взаимодействия государств-участников, важнейшими из которых являются следование согласованным принципам в области образования (статья 8) и сближение норм национального законодательства (статья 5). Действительно, формирование общего образовательного пространства немыслимо без процессов унификации и гармонизации национального законодательства в сфере образования. Основной правовой формой унификации и гармонизации законодательства, безусловно, являются межгосударственные договоры, заключаемые государствами-участниками по различным вопросам в области образования. В тоже время анализ межгосударственных соглашений государств-участников СНГ в области образования показывает, что ими охвачены в основном только высшее и послевузовское образование, что явно недостаточно. Образование в целях устойчивого развития предполагает постепенное формирование интеллектуально и гармонично развитой личности, способной найти конструктивные и творческие решения возникающих глобальных проблем и повысить устойчивость и жизнеспособность общества [1]. Формирование такой личности должно осуществляться на всех ступенях образования, начиная с дошкольного.

По этой причине для достижения цели гармонизации национального законодательства могут использоваться и другие формы сотрудничества (например, принятие рекомендаций, т.е. предложений по сближению законодательства, а также модельное правотворчество, т.е. принятие актов модельного законодательства).

В настоящее время в юридической литературе предлагаются различные определения понятий «модельное законодательство», «модельный закон», ведутся дискуссии относительно правовой природы, юридической силы и места такого рода актов в системе источников права [2; 3].

Правовой основой для разработки и принятия актов модельного законодательства в СНГ является Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (далее - МА) от 14 апреля 2005 года (с дополнениями от 25 ноября 2008 года № 31-21) (далее - Положение). В соответствии с пунктом 1.2 Положения модельный законодательный акт СНГ – законодательный акт рекомендательного характера, принятый МА в установленном порядке, в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств-участников по вопросам, представляющим общий интерес, приведения законодательства государств-участников Содружества в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках Содружества, и иными международными договорами, участие в которых государств-участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей. Основными критериями

обоснованности разработки и принятия модельных законодательных актов являются актуальность и возможность сближения на их основе законодательства государств; конкретизация положений договоров, заключенных в рамках СНГ, для ускорения процесса их имплементации; наличие пробелов в нормативном регулировании сферы образования.

В сфере образования в настоящее время государствами-членами СНГ принят достаточно большой массив модельных законов, регулирующих наиболее важные сферы общественных отношений, касающихся образования. Среди них можно назвать следующие модельные законы: «Об образовании» от 3 апреля 1999 года № 13-8, «О дошкольном образовании» от 4 декабря 2004 года № 24-15 (в редакции от 13 апреля 2018 года № 47-9), «О среднем общем образовании» от 17 апреля 2004 года № 23-13, «О внешкольном образовании» от 4 декабря 2004 года № 24-14, «О начальном и среднем профессиональном образовании» от 16 мая 2011 года № 36-5, «Об образовании взрослых» от 6 декабря 1997 года № 10-9 (в редакции от 25 ноября 2016 года), «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 7 декабря 2002 года № 20-2, «О воспитании детей и молодежи» от 14 мая 2009 года № 32-5, «О статусе учителя» от 4 декабря 2004 года № 24-13, «О просветительской деятельности» от 20 мая 2016 года № 44-11, «О лицензировании, государственной аттестации и аккредитации учреждений/организаций высшего и послевузовского образования в государствах-участниках СНГ» от 03 декабря 2009 года. Значительное внимание государствами-участниками СНГ уделяется вопросам вовлечения в образовательный процесс детей с особенностями развития, о чем свидетельствует принятие модельных законов в этой сфере «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)» от 7 декабря 2002 года и «Об инклюзивном образовании» от 25 ноября 2016 года № 45-5. и отвечает целям Концепции устойчивого развития ООН.

В 2000 году была подготовлена и принята вначале Концепция модельного образовательного кодекса для государств-участников СНГ, а затем и сам Модельный образовательный кодекс (постановление МА от 16 ноября 2006 года № 27-12).

Модельным законодательством СНГ в сфере образования также регулируется ряд значимых и актуальных вопросов, отражающих важнейшие тенденции развития современного образования. В частности, в принятых в 2014 году в целях реализации Концепции развития дистанционного обучения в государствах-участниках СНГ модельные законы «О трансграничном образовании» от 28 ноября 2014 года № 41-24 и «Об использовании информационно-коммуникационных технологий в системе образования» от 18 апреля 2014 года № 40-15 нашли правовое закрепление такие организационные формы получения образования как электронное обучение, трансграничное образование, сетевая форма реализации образовательных программ, которые до настоящего времени не нашли должного закрепления в национальном законодательстве государств-участников СНГ, в том числе в

действующем Кодексе Республики Беларусь об образовании. Таким образом, нормы указанных модельных законов создают необходимую правовую основу и могут использоваться в качестве типовых для развития национального законодательства, что прямо предусмотрено пунктом 8.3 Положения. Согласно данному пункту использование модельных законодательных актов может осуществляться либо в форме разработки и принятия на их основе внутригосударственных нормативных правовых актов либо внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

Таким образом, наличие гармонизированного и унифицированного законодательства государств-участников является важным и неотъемлемым условием формирования общего образовательного пространства в рамках СНГ. При этом договорная правотворческая деятельность СНГ не всегда является эффективной и нередко подвергается критике [4]. По этой причине для достижения цели гармонизации национального законодательства государств-участников в области образования может использоваться такая правовая форма как модельное правотворчество. Принятие актов модельного законодательства (модельных законов и кодексов) позволяет, во-первых, обозначить наиболее актуальные направления развития законодательства государств-участников в сфере образования, во-вторых, разработать типовые нормы для принятия на их основе внутригосударственных нормативных правовых актов; в-третьих, внести изменения и дополнения в уже действующие нормативные правовые акты, в-четвертых, способствует скорейшей и более точной имплементации межгосударственных соглашений, что в совокупности служит достижению цели гармонизации национального законодательства в сфере образования.

Библиографический список

1. Образование в интересах устойчивого развития [Электронный ресурс] // ЮНЕСКО. – Режим доступа: <https://ru.unesco.org/themes/obrazovanie-v-interesah-ustoychivogo-razvitiya#:~:text=%>. – Дата доступа: 05.11.2020.
2. Шестакова, Е.В. Модельное законодательство: теоретико-правовые аспекты и практика применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 ; / Рос. Акад. правосудия. – М., 2006. – 24 с.
3. Безбородов, Ю.С. Международно-правовые методы и формы правовой конвергенции : монография / Ю.С. Безбородов. – М. : Проспект, 2018. – 237 с.
4. Барковский, И.А. Правотворческая деятельность Содружества Независимых Государств / И. А. Барковский. – Минск : Дикта, 2007. – 158 с.