



УДК 342.5:37.014

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И УКРАИНЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Владислав ДРОНОВ,

преподаватель

Международного гуманитарного университета

### Аннотация

В статье проводится сравнительно-правовой анализ финансирования высшего образования в Республике Беларусь и в Украине, а также правового регулирования поступления в высшие учебные заведения в двух странах. В ходе исследования обнаруживается отсутствие в Беларуси коммунальных учреждений образования, граждане имеют право получить высшее образование за счёт средств республиканского и местного бюджета только в государственных учреждениях образования. Особенностью правового регулирования отношений в сфере образования в Беларуси является наличие кодифицированного нормативно-правового акта – Кодекса Республики Беларусь об образовании. Автор считает данный опыт полезным и для Украины, как и регулирование правил приёма в высшие учебные заведения актом Президента Беларуси, а не принятие ежегодно Условий приёма, как в Украине.

**Ключевые слова:** Республика Беларусь, Украина, образовательная функция современного государства, высшее образование, финансирование высшего образования, поступление в высшие учебные заведения, кодификация.

## PECULIARITIES OF REALIZATION OF EDUCATIONAL FUNCTION IN THE REPUBLIC OF BELARUS AND IN UKRAINE: LEGAL COMPARATIVE ANALYSIS

Vladislav DRONOV,

Lecturer of International Humanitarian University

### Summary

Legal comparative analysis of financing of higher education in the Republic of Belarus and Ukraine, and legal regulation of entrance in the institutions of higher education in both countries are adduced in this article. Absence of communal institutions of higher education in Belarus is found out in this research, citizens have right to get an education at the expense of state or local budgets only in the state institutions of higher education. The peculiarity of legal regulation of relations in the educational sphere in Belarus is presence of codified legal act – Code of Education of Republic of Belarus. The author considers this experience as useful for Ukraine, as regulation of rules of entrance in the institutions of higher education by the act by the President of Belarus, but not by adopting annually Conditions of entrance as in Ukraine.

**Key words:** Republic of Belarus, Ukraine, educational function of modern state, higher education, financing of higher education, entrance in the institutions of higher education, codification.

**Постановка проблемы.** Евроинтеграционные процессы, стремление государства к сокращению расходов бюджета, необходимость минимизации коррупционных рисков делают вопросы финансирования высшего образования чрезвычайно актуальными.

В то же время среди признаков социального государства указывается возможность граждан притязать на обеспечение государством их социальной защиты, поднятие уровня социально-экономических прав до уровня основных прав, то есть формирование социальной среды, создающей условия для благоприятного индивидуального развития личности, равенства стартовых возможностей (а не материального равенства) с помощью государственной

системы просвещения и образования, налоговой политики, регулирования рынка труда и контроля условий труда и др. [3, с.154].

В соответствии с основным законом Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство [1]. Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством [2]. Таким образом, оба государства являются социальными.

Как правило, в качестве примера ученые, политики, чиновники системы высшего образования используют порядок финансирования высшего образования в странах Европейского союза и США. Однако представляет интерес и то, как решаются подобные проблемы в других странах, например в Респуб-

ке Беларусь, которая не только близка территориально, но и имеет с Украиной схожую систему образования.

**Цель статьи** – изучить финансирование высшего образования в Беларуси и в Украине, возможности получения высшего образования за счёт государственного и местного бюджета в государственных, коммунальных и частных учреждениях и провести сравнительный анализ, правовое регулирование вступительной кампании в двух государствах. Соответственно, в исследовании используется главным образом сравнительно-правовой метод.

**Изложение основного материала.** Сразу стоит отметить, что в Беларуси в 2011 году был принят Кодекс об образовании, то есть документ, который регулирует отношения в сфере образования



на всех ступенях. Как сказано в самом Кодексе, им регулируются общественные отношения в сфере образования, включающие: общественные отношения по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ (образовательные отношения); общественные отношения, связанные с образовательными отношениями, целью которых является создание условий для реализации права граждан на образование [4].

Граждане Республики Беларусь имеют право на получение в государственных учреждениях образования, государственных организациях, реализующих образовательные программы послевузовского образования, бесплатного дошкольного, общего среднего, профессионально-технического, специального образования, дополнительного образования детей и молодежи (за исключением дополнительного образования детей и молодежи, получаемого в государственных детских школах искусств), дополнительного образования взрослых, получаемого при освоении содержания образовательной программы повышения квалификации руководящих работников и специалистов, образовательной программы повышения квалификации рабочих (служащих), образовательной программы переподготовки руководящих работников и специалистов, имеющих высшее образование, образовательной программы переподготовки руководящих работников и специалистов, имеющих среднее специальное образование, образовательной программы переподготовки рабочих (служащих), образовательной программы профессиональной подготовки рабочих (служащих), образовательной программы стажировки руководящих работников и специалистов, образовательной программы специальной подготовки, необходимой для занятия отдельных должностей, а на конкурсной основе – бесплатного среднего специального, высшего образования, если соответствующее образование за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов они получают впервые, и послевузовского образования [4].

Данная норма по содержанию похожа на соответствующие нормы украинского законодательства. Во-первых,

Конституция Украины предусматривает, что государство обеспечивает доступность и бесплатность дошкольного, полного общего среднего, профессионально-технического, высшего образования в государственных и коммунальных учебных заведениях, предоставление государственных стипендий и льгот ученикам и студентам, а также то, что граждане имеют право бесплатно получить высшее образование в государственных и коммунальных высших учебных заведениях [2]. Воплощает в себе эту норму и ст. 4 Закона Украины «О высшем образовании», в соответствии с которой граждане Украины имеют право бесплатно приобретать высшее образование в государственных и коммунальных высших учебных заведениях на конкурсной основе в соответствии со стандартами высшего образования, если определенную степень высшего образования гражданин приобретает впервые за средства государственного или местного бюджета [5].

Обращает на себя внимание, что если в Беларуси бесплатное образование можно получить в государственных учреждениях, то в Украине – также и в коммунальных. Вместе с тем среди способов обеспечения права граждан Республики Беларусь на образование называется финансирование из средств республиканского и (или) местных бюджетов функционирования государственных учреждений образования, государственных организаций образования, обеспечивающих функционирование системы образования [4]. То есть государственные учреждения финансируются также и местными бюджетами. В то время как в соответствии с п. 6 ст. 19 Кодекса об образовании Республики Беларусь учреждения образования могут быть государственными и частными [4]. Это означает, что местные бюджеты финансируют только государственные учреждения, ввиду отсутствия коммунальных. Причем это касается не только учреждений высшего образования. Законом Украины «О высшем образовании» установлено, что финансирование государственных высших учебных заведений осуществляется за счет средств государственного бюджета на условиях государственного заказа на оплату услуг по подготовке специалистов, научных и научно-педагогических кадров и за счет других источников,

не запрещенных законодательством, с соблюдением принципов целевого и эффективного использования средств, публичности и прозрачности в принятии решений [5]. Финансирование коммунальных высших учебных заведений осуществляется за счет средств местных бюджетов [5].

Нельзя не упомянуть ограничение, связанное с формой собственности учреждения образования, установленное белорусским законодательством. В соответствии со ст. 19 Кодекса об образовании учреждения образования, осуществляющие подготовку кадров по специальностям (направлениям специальностей, специализациям) для Вооруженных Сил Республики Беларусь, других войск и воинских формирований Республики Беларусь, органов внутренних дел Республики Беларусь, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, гражданской авиации <...>, могут быть только государственными [4]. Аналогичная норма содержится в п. 6 ч.1 ст. 1 Закона Украины «О высшем образовании»: высшее военное учебное заведение (высшее учебное заведение со специфическими условиями обучения) – высшее учебное заведение государственной формы собственности, которое осуществляет на определенных уровнях высшего образования подготовку курсантов (слушателей, студентов), адъюнктов, для дальнейшей службы на должностях офицерского (сержантского, старшинского) или начальственного состава с целью удовлетворения нужд Министерства внутренних дел Украины, Национальной полиции, Вооруженных Сил Украины, других образованных в соответствии с законами Украины военных формирований, центральных органов исполнительной власти со специальным статусом, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки Украины, центрального органа исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере охраны государственной границы, центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает формирова-



ние и реализует государственную политику в сфере гражданской защиты [5].

Белорусским законодательством предусмотрена целевая подготовка специалистов, рабочих, служащих, под которой в соответствии с п. 22 ст. 1 Кодекса об образовании понимается подготовка специалистов с высшим образованием, специалистов со средним специальным образованием, рабочих со средним специальным образованием, рабочих с профессионально-техническим образованием, служащих с профессионально-техническим образованием за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов для организаций, находящихся в населенных пунктах с численностью населения менее 20 тысяч человек, в населенных пунктах, расположенных на территории радиоактивного загрязнения, либо в сельских населенных пунктах, а также подготовка рабочих с профессионально-техническим образованием, служащих с профессионально-техническим образованием за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов и для организаций, расположенных в иных населенных пунктах [4]. В Украине предусмотрена возможность заключения конкретного соглашения о предоставлении образовательных услуг между учебным заведением и заказчиком кадров, что в соответствии со ст. 3 Закона Украины «О формировании и размещении государственного заказа на подготовку специалистов, научных, научно-педагогических и рабочих кадров, повышение квалификации и переподготовку кадров» является одним из оснований размещения государственного заказа без проведения конкурса [6].

Выводы об источниках финансирования получения высшего образования в Беларуси можно сделать из ст. 59 Кодекса об образовании, в ч. 2 которой приводится перечень договоров, на основании которых возникают образовательные отношения. Среди них – договор о подготовке специалиста (рабочего, служащего) за счет средств республиканского (местного) бюджета; договор о целевой подготовке специалиста (рабочего, служащего); договор о подготовке специалиста (рабочего, служащего) на платной основе [4]. Соответственно, получить высшее образование в Беларуси возможно за счёт средств республиканского или местного бюд-

жета (в государственном учреждении), и именно такой вариант принято называть «бесплатным», в рамках целевой подготовки, то есть тоже за счёт средств республиканского или местного бюджета, и на платной основе.

В Беларуси правила приёма в учреждения высшего образования урегулированы нормативно-правовым актом Президента [7], а их действие не ограничивается рамками одной вступительной кампании. В отличие от Украины, где в соответствии со ст. 44 Закона Украины «О высшем образовании» приём на обучение в высшие учебные заведения осуществляется в соответствии с Условиями приёма на обучение в высшие учебные заведения, утверждёнными центральным органом исполнительной власти в сфере образования и науки [5] (то есть Министерством образования и науки Украины). И если в Беларуси учреждения высшего образования ежегодно до 1 октября утверждают по согласованию с их учредителями порядок приема в эти учреждения образования в соответствии с Правилами, названными в пункте 1 Указа, и обязанность в двухнедельный срок доводить его до сведения заинтересованных, то в Украине высшие учебные заведения должны сперва дождаться утверждения министерством образования и науки условий приёма (в соответствии с п. 2 ст. 44 Закона Украины «О высшем образовании») они должны быть опубликованы до 15 октября [5], а потом утвердить Правила приёма. Правила приёма в 2017 году должны были быть утверждены учёными советами высших учебных заведений до 15 декабря 2016 года [8]. Как видим, разница есть в сроках (в Беларуси правила приёма утверждаются учреждениями высшего образования раньше), а также в том, на основании какого документа эти правила составляются. В Беларуси – на основании Указа Президента, в который лишь вносятся изменения, а в Украине – на основании Условий приёма, утверждённых приказом министерства, в которых каждый год устанавливаются новые правила. А в 2017 году ситуация была и вовсе критической. В Условиях приёма на обучение в высшие учебные заведения в 2017 году, утверждённые 13 октября 2016 года, а зарегистрированные министром 23 ноября [8], вносились изменения 24 апреля 2017 года

[9]. Условия приёма на обучение для приобретения образовательно-квалификационного уровня младшего специалиста были утверждены лишь 14 апреля 2017 года [10]. Таким образом, абитуриенты, желающие поступить на этот уровень, были в неведении до середины мая (учитывая необходимость утверждения документа в минюсте). П. 8 Правил приема лиц для получения высшего образования I ступени установлено, что прием лиц, изъявивших желание поступить в УВО (учреждения высшего образования – прим. автора) для получения высшего образования (далее – абитуриенты), в государственные УВО за счет средств бюджета осуществляется в соответствии с контрольными цифрами приема, которые утверждаются учредителями УВО по специальностям и формам получения высшего образования (в том числе для получения высшего образования в сокращенный срок по специальностям и формам получения высшего образования по образовательным программам, интегрированным с образовательными программами среднего специального образования (далее – получение высшего образования в сокращенный срок) по согласованию с Министерством образования в пределах средств, определяемых бюджетом [7].

Отметим, что правила проведения Централизованного тестирования (аналог украинского Внешнего независимого оценивания качества образования), перечень сертификатов, необходимых для поступления на определённые специальности, также содержатся в Постановлении министерства образования Республики Беларусь «О вступительных испытаниях при поступлении на I ступень высшего образования» [11], а некоторые особенности – в правилах приема лиц для получения высшего образования I ступени, утверждённых уже рассмотренным нами Указом Президента Беларуси [7]. Это также обеспечивает стабильность вступительной кампании, удобство поиска информации. В Украине такой перечень ежегодно существенно изменяется. Необходимо признать, что и в Беларуси изменения вносятся, однако здесь документ не принимается заново, а изменения не столь кардинальны.

**Выводы.** Как мы видим, и в белорусском, и в украинском законодательстве прежде всего закрепляется право



граждан на доступность и бесплатность высшего образования. Однако нельзя говорить, что оплата государством (либо территориальной громадой) получения высшего образования в частном вузе запрещена законодательством. Что же касается Закона Украины «О формировании и размещении государственного заказа на подготовку специалистов, научных научно-педагогических и рабочих кадров, повышение квалификации и переподготовку кадров», в соответствии с которым исполнителями государственного заказа являются высшие, профессионально-технические учебные заведения, заведения последилового образования, научные учреждения государственной или коммунальной собственности, которые прошли конкурсный отбор и с которыми заключён государственный контракт на подготовку специалистов, научных, научно-педагогических и рабочих кадров, повышение квалификации и переподготовку кадров по государственному заказу [6], то он является устаревшим и требует немедленного внесения изменений, о чём мы говорили в предыдущих исследованиях [12]. Среди существенных отличий между украинской и белорусской системами высшего образования – отсутствие в Беларуси коммунальных высших учебных заведений.

По результатам данного исследования мы пришли к выводу о том, что существенным преимуществом белорусского законодательства является наличие единого кодифицированного нормативно-правового акта, регулирующего отношения в сфере образования. Украине необходимо перенять опыт Беларуси в кодификации законодательства.

Нами предлагается принятие в Украине на основании Закона Украины «О высшем образовании» нормативно-правового акта в виде Постановления Кабинета министров, регулирующего правила приёма в высшие учебные заведения, – «Постановления Кабинета Министров Украины об условиях поступления в высшие учебные заведения Украины», исключающего из компетенции Министерства образования и науки принятие ежегодно условий приёма, что вносит элемент нестабильности и непрогнозируемости во вступительную кампанию и лишает абитуриентов и их родителей возмож-

ности заранее чётко понимать свои права и обязанности. В этом же документе должен приводиться и перечень дисциплин, необходимых для поступления на ту или иную специальность. Либо, как минимум, такой документ, если и должен приниматься министерством науки и образования (как это происходит в Беларуси), то не ежегодно, а изменения не должны быть столь кардинальными и непредсказуемыми, вносятся они должны не так поздно. Впрочем, более предпочтительным является предложенный нами первый вариант, с учетом опыта многих вступительных кампаний, в том числе и 2017 года.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://president.gov.by/ru/constitution\\_ru/](http://president.gov.by/ru/constitution_ru/).
2. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Скаун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скаун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
4. Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 янв. 2011 г. № 243-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://etalonline.by/?type=text&regn um=Hk1100243#load\\_text\\_none\\_1\\_](http://etalonline.by/?type=text&regn um=Hk1100243#load_text_none_1_).
5. Про вищу освіту : Закон України від 01 лип. 2014 р. / Верховна Рада України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
6. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України від 20 листоп. 2012 р. / Верховна Рада України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5499-17>.
7. О правилах приема лиц для получения высшего образования I степени и среднего специального образования :

Указ Президента Республики Беларусь от 7 февр. 2006 г. № 80 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://edu.gov.by/doc-3987533>.

8. Про затвердження Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів у 2017 році : Наказ міністерства освіти і науки України від 13 жовт. 2016 р. / Міністерство освіти і науки України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mon.gov.ua/content/umovy-1.docx>.

9. Про затвердження змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 13 жовтня 2016 року № 1236 : Наказ Міністерства освіти і науки України від 24 квіт. 2017 р. / Міністерство освіти і науки України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mon.gov.ua/content/8F/637.gar>.

10. Умови прийому на навчання для здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста в 2017 році : Наказ Міністерства освіти і науки України від 14 квіт. 2017 р. / Міністерство освіти і науки України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mon.gov.ua/activity/education/vishha/vstupnaka-mpaniya-2017/umovi-prijomu-na-navchannya-dlya-zdobuttya-osvitno-kvalifikacijnogo-rivnya-molodshogo-specjalista-v-2017-rocz.html/>.

11. О вступительных испытаниях при поступлении на I ступень высшего образования: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 30 июня 2015 г. № 72 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://edu.gov.by/doc-3987443>.

12. Дронов В.Ю. Государственно-частное партнерство в образовательной сфере: проблемы теории и практики / В.Ю. Дронов // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. Збірник наукових праць. 2014. Випуск 9-2. – Том 1. – С. 12–15.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Дронов Владислав Юрьевич** – преподаватель Международного гуманитарного университета

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Dronov Vladislav Yuryevich** – Lecturer of International Humanitarian University

*dronov\_vladislav@rambler.ru*