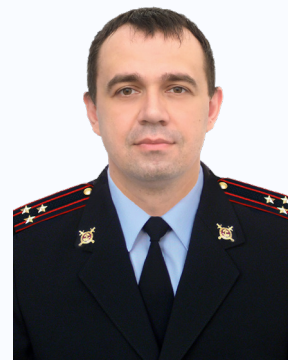


**МЕЖДУНАРОДНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО – ПРАВОВАЯ
ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ: К ВОПРОСУ
О СУЩЕСТВОВАНИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ
МЕЖДУНАРОДНОГО (ПУБЛИЧНОГО) ПРАВА**

**INTERNATIONAL EDUCATIONAL LAW
AS A LEGAL BASIS FOR IMPLEMENTATION OF THE RIGHT
TO EDUCATION: TO THE ISSUE OF EXISTENCE
OF INDEPENDENT AREA OF INTERNATIONAL (PUBLIC) LAW**

Пунтус Сергей Александрович,
*начальник учебного отдела
Сибирского юридического института
МВД России (г. Красноярск),
кандидат юридических наук, доцент*



puntus_sergey@mail.ru

Ключевые слова:

международное образовательное право,
международное публичное право, пра-
во на образование.

Право на образование не только закреплено в качестве кон-
ституционной ценности современных государств, но и занима-
ет важное место в развитии международного сотрудничества. В
работе предпринята попытка доказать постулат о признании
международного образовательного права самостоятельной от-
раслью международного (публичного) права. Раскрытие основ-
ных характеристик международного образовательного права
осуществляется сквозь призму права на образование.

Keywords:

international educational law, international
public law, right to education.

The right to education is not only fixed as the constitutional
value of modern states, but it also takes an important place in the
development of international cooperation. The author attempts to
prove the postulate of the recognition of international educational
law as an independent area of international (public) law. The
presentation of the main characteristics of international educational
law is carried out through the prism of the right to education.

Глобализационные процессы, появление новых явлений и общественных отношений, требующих межгосударственной интеграции, неизбежно влекут возникновение новых отраслей международного (публичного) права. Некоторые из них уже признаны мировым сообществом (международное космическое право, международное спортивное право и др.), другие находятся на определенном этапе генезиса, в том числе научного осмысления [подр.: 4, с. 142-145]. Последнее относится и к международному образовательному праву.

Несмотря на то, что международные правовые акты в сфере реализации образовательных прав личности (в том числе «традиционное» право на образование) насчитывают свою историю в несколько десятков лет [6, с. 108], а источники, регулирующие международные образовательные отношения (межгосударственные отношения в сфере образования), представлены в виде внушительного массива международных актов универсального и регионального уровней, вопрос о существовании самостоятельной отрасли международного права – международного образовательного права (иные варианты наименований довольно-таки многочисленны: «международное право в сфере образования», «наднациональное образовательное право», «международная образовательная интеграция (как отрасль интеграционного права)», «межгосударственное сотрудничество в сфере образования» и др.) – в отечественной юриспруденции является дискуссионным.

Справедливости ради заметим, что и существование образовательного права как отрасли российского права также вызывает значительное количество споров, в том числе не только по факту существования, но и наименованию, источниковой базе, предмету и методам правового регулирования и др.

Большинство современных ученых-международников придерживаются такого подхода к структуре международного права, при котором вопросы реализации права на образование относятся к международному праву прав человека. Но такая позиция главным своим изъяном имеет широкие границы, пределы предмета правового регулирования прав человека как отрасли международного права (иное распространенное название отрасли). Кроме того, международное право прав человека ориентировано на реализацию права на образование, в то время как сложившаяся практика привела к наличию потребности регулирования и иных образовательных отношений межнационального уровня (академическая мобильность, признание образования и многое другое). Таким образом, выявление категории «международное образовательное право» приводит к научному спору о признании его либо подотраслью международного права прав человека, либо самостоятельной отраслью международного публичного права (оценка исследуемой отрасли в рамках части «интеграционного права» не проводилась в силу потребности дополнительного

научного осмысления последнего явления, в том числе с позиции соотношения категорий «международное право» и «интеграционное право»).

В настоящее время мировое сообщество выработало значительное количество документов, связанных как с реализацией права на образование, так и с межгосударственными отношениями в сфере образования. Часть международных документов посвящены исключительно указанной области, а некоторые из них регламентируют рассматриваемую плоскость частично, что позволяет уверенно говорить о признании существования международного образовательного права как самостоятельной отрасли международного публичного права, носящей комплексный характер. Это не только не противоречит, но скорее признает явление взаимного проникновения отраслей международного права друг в друга, при котором соответствующая сфера общественных отношений объединяет разные отраслевые международные нормы.

Для обоснования вышеназванной позиции требуется доказать наличие основных критериев, необходимых для выделения самостоятельной отрасли международного публичного права.

1. Наличие собственного (специфичного) предмета правового регулирования у международного образовательного права.

Предметом регулирования выступают общественные отношения, связанные с межгосударственными отношениями в сфере образования, в том числе складывающиеся при реализации права на образование, закрепленного в ряде международно-правовых документов.

Существует значительное количество мнений о конкретном наполнении предмета международного образовательного права. Так, по мнению Е.С. Кананыкиной, международное образовательное право регламентирует отношения о статусе образовательных учреждений, о положении педагогов, о положении детей, студентов, о признании учебных курсов и дипломов, о разрешении разногласий, о стандартизации в образовании и т.д. [1, с. 24].

Соглашаясь с приведенным мнением, полагаю, что в рамках данной работы отсутствует потребность в приведении исчерпывающего перечня общественных отношений, входящих в предмет международного образовательного права. При этом отметим, что право на образование является не просто составляющей предмета международного образовательного права, а выступает его векторной составляющей, во многом определяющей развитие норм отрасли.

2. Невозможность признания международного образовательного права подотраслью международного права прав человека.

Анализируя весь массив международного образовательного права, можно прийти к выводу, что нормы этой отрасли регулируют не только вопросы реализации права на образование. Учитывая, что данные нормы распространяются на иные межгосударственные отношения в сфере образования, с большой долей

уверенности можно говорить о включении в международное образовательное право норм права международных организаций (например, функционирование международных организаций по вопросам образования), международного права информационных технологий (например, вопросы международной образовательной среды), права внешних сношений (например, реализация образовательных прав на территориях консульских учреждений) и др.

Совершенно не случайна позиция о том, что рассмотрение процессов интернационализации образования регулируется интеграционным правом, являющимся ее юридическим обеспечением. В рамках интеграционного права возникает одно из его направлений, которое обеспечивает международную образовательную интеграцию [2, с. 7, 9].

В целом следует признать, что комплексность международного образовательного права, проникновение его норм в иные отрасли международного (публичного) права лишь повышают гарантированность реализации права на образование на международном и национальном уровнях.

3. Наличие у международного образовательного права собственных источников правового регулирования.

Первичным источником международного образовательного права выступает Всеобщая декларация прав человека 1948 г., которая в ст. 26 не только устанавливает право каждого человека на образование, но и задает ряд основных принципов, которые в последующем развиваются при реализации образовательных отношений в иных международно-правовых нормах, а также национальном законодательстве государств. К таковым относятся бесплатность, обязательность, общедоступность образования и др.

К числу иных универсальных источников международного образовательного права следует отнести Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 13, 14), Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 2 Протокола № 1), Конвенцию о правах ребенка 1989 г. (ст. 23, 24, 28, 29, 32, 33) и иные.

Ряд универсальных международных актов регулируют исключительно образовательные правоотношения, например Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г.

Гораздо выше количество источников международного образовательного права регионального уровня. В целом нормативные акты, принятые в рамках региональных международных организаций, являющиеся нормами международного образовательного права, делятся на три категории:

- учредительные документы организации;
- нормативные акты, регламентирующие отдельные сферы сотрудничества (экономическая, культурная, социальная и др.), включающие нормы, относящиеся к образовательным отношениям;

– нормативные акты, регламентирующие исключительно сферу образовательных отношений, включая реализацию права на образование.

Рассмотрим такую систему на примере Содружества Независимых Государств (далее – СНГ, Содружество).

Учредительным актом СНГ выступает Устав Содружества Независимых Государств 1993 г., в котором целью Содружества определяется обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ, в число которых входит и право на образование (ст. 2), а ст. 19 определено, что государства – члены сотрудничают в экономической и социальной областях по направлению образования.

Ко второй группе нормативных актов в первую очередь относится Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г., которая определяет, что никому не может быть отказано в праве на образование, а начальное, основное общее образование является обязательным и бесплатным (ст. 27). Кроме того, Конвенция направляет усилия участников СНГ на создание условий эффективного осуществления права на профессиональное обучение (ст. 28).

Акты второй группы могут регулировать как общие вопросы образовательных отношений, так и частные. Правовые акты СНГ определяют вектор сотрудничества стран в образовательной сфере сквозь призму химической промышленности, лесного хозяйства, ядерной и радиационной безопасности, подготовки военных кадров и иных направлений.

Например, Концепция сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в области цифрового развития общества и Плана первоочередных мероприятий по ее реализации 2019 г. закрепляют целевые установки сотрудничества членов Содружества в области образования, формирования исследовательских компетенций и подготовки кадров:

- создание необходимых условий для подготовки кадров в условиях цифрового развития общества и цифровой экономики;
- совершенствование системы образования в целях обеспечения цифрового развития общества и цифровой экономики компетентными кадрами;
- развитие человеческого капитала путем повышения цифровой грамотности и цифровых навыков населения и т.д.

К третьей группе источников международного образовательного права в рамках СНГ относятся документы, непосредственно регулирующие вопросы образовательных отношений, к числу которых относятся:

- Соглашение о сотрудничестве в области образования 1992 г.;
- Рекомендации «О повышении качества образования в государствах – участниках СНГ» 2018 г.;

– модельные законы: об образовании взрослых и об инклюзивном образовании 2016 г., о трансграничном образовании и об использовании информационно-коммуникационных технологий в системе образования 2014 г., о дошкольном образовании 2018 г. и др.;

– Концепция формирования единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств 1997 г., а также многие иные документы.

Особый интерес в заключительной (третьей) группе источников вызывает Модельный образовательный кодекс 2013 г., несмотря на справедливую критику его юридической техники (и содержания) со стороны некоторых исследователей [5, с. 28-30]. Этот законодательный акт рекомендательного характера, содержащий в систематическом изложении общие для государств – участников СНГ нормы образовательного права, способен стать прологом кодификации национального образовательного права в странах Содружества, в том числе и Российской Федерации.

Мы рассмотрели источники международного образовательного права регионального уровня на примере СНГ, но таковых, в которых участником выступает Российская Федерация, значительное количество. И потому база рассматриваемой отрасли международного права регулярно дополняется, например документами ОДКБ (о базовых образовательных организациях по подготовке кадров для ОДКБ в различных сферах), ШОС (Хартия Шанхайской организации сотрудничества 2002 года, Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области образования 2006 г. и др.) и т.д.

Обратим внимание, что значительный пласт источников международного образовательного права составляют многосторонние и двухсторонние международные договоры Российской Федерации по вопросам образовательных отношений:

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о сотрудничестве в области образования, науки и культуры 1994 г.;

– Соглашение между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством образования Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области образования 2006 г.;

– Соглашение между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством по вопросам знаний Королевства Норвегия о сотрудничестве в области образования 2010 г. и т.д.

4. Наличие отраслевых (специальных) принципов международного образовательного права.

Теория науки международного права традиционно классифицирует принципы международного права на две группы – общие, которые распространяются на всю систему международных норм, и отраслевые (специальные). Наличие группы отраслевых принципов ярко свидетельствует о наличии соответствующей отрасли международного права.

С учетом непродолжительного периода существования рассматриваемой отрасли, ее специальные принципы не являются ярко выраженными и признанными в мировом сообществе. Содержание ранее перечисленных источников позволяет выделить и аргументировать наличие ряда принципов международного образовательного права, которые требуют научного осмысления со стороны юридической теории и практики.

Так, А.В. Кондратюк выделяет следующую систему специальных принципов в области межгосударственного сотрудничества в сфере образования (исследователем положен в основу постулат о том, что любой специальный принцип основывается на каком-либо общем международно-правовом принципе):

- уважения права человека на образование;
- сотрудничества государств в сфере образования;
- уважения разнообразия национальных систем образования;
- уважения университетской автономии;
- уважения академических свобод [3, с. 192-198].

Полагаю, что данная система должна быть значительно расширена путем включения в нее следующих отраслевых принципов международного образовательного права (вытекающих в первую очередь из универсальных международных правовых актов), многие из которых базируются на праве на образование:

- всеобщность образования;
- признание права личности на образование;
- признание обязанностей государства в области образования и обучения;
- приоритет права родителей в выборе вида образования для своих малолетних детей;
- иные принципы.

5. Практическая потребность субъектов международных отношений в наличии норм международного образовательного права.

Стало традиционным представление в качестве причины возникновения новых отраслей международного права такого фактора, как заинтересованность в этом процессе международного сообщества. Политические, социальные, экономические и иные направления межгосударственного взаимодействия предопределяют генезис международных правовых институтов или подотраслей права в самостоятельные, отдельные отрасли.

Даже современная терминология в сфере образования стала «привычно международной»: глобальное образование, международная образовательная интеграция, международные стандарты в сфере образования, межгосударственное мобильное образовательное пространство, интернационализация образования и т.п.

Уже невозможны взаимоотношения государств на наднациональном уровне без сформировавшейся источниковой базы международного образовательного права, что предопределяет не научные споры о существовании последнего, а развитие его прикладного значения. Перед национальным законодателем (в том числе Российской Федерацией) стоит задача успешно запустить процесс гармонизации и унификации норм внутригосударственного права в соответствии с многочисленными и разнородными международными правовыми актами в сфере образовательных отношений, в том числе связанных с правом на образование.

Полагаю, что в пользу признания международного образовательного права самостоятельной отраслью международного (публичного) права должны быть отнесены такие характеристики, как наличие элементов системности и кодификации; соответствие основным принципам международного права; конкретизация норм отрасли права применительно к определенной области межгосударственных отношений и др.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Международное образовательное право – самостоятельная отрасль международного публичного права, представляющая собой систему международно-правовых принципов и норм, регулирующих общественные отношения, возникающие между субъектами образовательного права в сфере образовательных отношений, включая реализацию права личности на образование.

2. Современное международное образовательное право невозможно представить без огромного массива наднациональных актов различного уровня. Международное образовательное право динамично развивается и трансформируется наряду с национальным образовательным законодательством. В то же время заслуживает научного осмысления идея о разработке базовой конвенции международного образовательного права (с условным наименованием «Конвенция об образовании»), направленной не только на закрепление образовательных отношений межгосударственного уровня, включая право на образование, но и на их систематизацию.

3. Международное образовательное право является правовой основой реализации права на образование. Содержание отрасли во многом предопределяет наполнение права на образование, закрепленного на конституционном уровне в большинстве современных государств мира.

4. В целях повышения качества подготовки научных и научно-педагогических кадров в адъюнктуре (аспирантуре) в образовательные программы целесообразно включение дисциплины (спецкурса, модуля) «Международное образовательное право». Для работников в сфере образования, включая педагогических работников, образовательным организациям можно рекомендовать разработать дополнительные профессиональные программы, в которых будут отражаться основные положения норм международного образовательного права.

Подобная мера способна создать надлежащее представление у профессионального педагогического сообщества о международных стандартах в сфере образования, включая вопросы реализации права на образование.

Библиографический список

1. Кананыкина, Е.С. Международное образовательное право: документы по вопросам образования международных и региональных организаций / Е.С. Кананыкина // Юридическое образование и наука. – 2013. – № 4. – С. 24-29.

2. Кашкин, С.Ю. Интеграционное право и международная образовательная интеграция / С.Ю. Кашкин, А.А. Тыртышный // Человеческий капитал. – 2016. – № 9(93). – С. 7-11.

3. Кондратюк, А.В. Международно-правовые принципы, направленные на регулирование межгосударственного сотрудничества в сфере образования / А.В. Кондратюк // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2004. – № 5(256). – С. 191-199.

4. Пунтус, С.А. Международное антинаркотическое право как правовая основа международного и национального уровней противодействия наркоугрозе: к вопросу о существовании самостоятельной отрасли международного публичного права / С.А. Пунтус // Национальный и международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействие в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей : материалы XVIII международной научно-практической конференции (г. Красноярск, 16-17 апреля 2015 г.) / отв. ред. И.А. Медведев. – Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2015. – С. 142-145.

5. Устиловская, Е.Б. Роль общей части модельного образовательного кодекса в формировании единого образовательного пространства государств – участников СНГ / Е.Б. Устиловская // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2004. – № 3(57). – С. 28-30.

6. Шабалина, О.Л. Генезис права на образование в международном праве / О.Л. Шабалина, Г.Ю. Шабалин // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. – 2015. – Т. 1. – № 4(4). – С. 104-108.