

Мугенова Эльвира Даутовна,
*кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
rudnfinad@mail.ru*

ЦЕЛИ И ПРЕДМЕТНЫЕ ОБЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье исследуются цели и предметные области административно-правового регулирования высшего профессионального образования. На основе комплексного изучения теоретических аспектов понятия целей правового регулирования, целей административно-правового регулирования, источников правового регулирования в сфере образования, обосновываются система целей и предметных областей, задачи системного административно-правового регулирования высшего профессионального образования.

Ключевые слова: правовое регулирование, управление образованием, цели административно-правового регулирования, предметные области регулирования, административное право, высшее образование, цели правового регулирования, эффективность управления, защита прав граждан.

Эффективность правового регулирования любой области жизни во многом определяется правильностью определения и постановки целей и задач такого регулирования, в связи с этим изучение целей и задач административно-правового регулирования в сфере высшего профессионального образования является весьма актуальным и значимым, однако мало исследованным вопросом. Выявление целей административно-правового регулирования в сфере высшего профессионального образования позволит изучить современное состояние позитивного права в данной области, сопоставить его с целями и на основе сопоставления выявить проблемы и предложить пути их устранения. Выявление целей позволяет приближаться к задаваемому идеалу правового регулирования в соответствующей сфере. В свою очередь, как справедливо отметил И.В. Бабичев, стремление к идеалу есть необходимое условие и существенный признак устойчивых социально-правовых систем¹. Категория цели широко используется и применительно к

¹ Бабичев И.В. Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. 2009. № 4. (С. 4. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

правовой науке и позитивному праву. В том числе в мировой юридической науке известны специальные научные фундаментальные работы, посвященные данной теме². В ряде отечественных работ по теории права, тем не менее, понятию цели права нередко не уделяется специального внимания, право зачастую описывается через другие категории, например, функции права, ценности права³. Нередко используются сходные категории, также связанные с вопросами целеполагания, достижения идеала⁴. Например, используется категория социального назначения права⁵. Вместе с тем, отечественному правоведению также известны и фундаментальные исследования, в которых исследуется собственно понятие цели права⁶. Как пишут Н.И. Матузов и А.В. Малько «правовая (юридическая) цель есть будущий результат, то, к чему стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности. Цели играют важную роль в процессе правового регулирования: отражая злободневные общественные потребности и стремления, они раскрывают содержание и значение юридических средств, ориентируют на те ценности, которые лежат в основе правовой политики конкретного государства»⁷.

Выше уже отмечалась связь понятия цели с понятием идеала. Идеальное в понятии цели приближает понятие цели желаемого права к понятиям социального назначения и задачам права. Здесь имеет смысл говорить об общей цели права, как «искусства добра и справедливости» (*ius est ars boni et aequi*), которая заключается в достижении блага, пользы для общества и отдельных

² См. наприм. Иеринг Р. фон. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881.

³ См. наприм. Власенко Н.А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М.: ИЗИСП. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. 424 с.

⁴ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В.Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С.157.

⁵ Там же. С. 155.

⁶ См. Экимов А.И. Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права / под ред. Д.А. Керимова, Л.С. Явича. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. С. 60; цит по изд. Иванова О.М. О целях юридической ответственности // Право и политика. 2007. № 11). (С. 2. в Электронном издании СПС Консультант-Плюс).

⁷ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник // Юрист, 2004. (С. 218. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

лиц⁸. Следовательно, категории блага и пользы лежат в основе целевого измерения права. Историческое развитие общественных отношений и права, выделение, формирование в системе права новых отраслей права, законодательства, подотраслей и правовых институтов ставили и ставят задачу конкретизации этой общей цели права к конкретным группам общественных отношений и направлениям правового регулирования. Таким образом, в доктрине отдельных правовых отраслей сформировались научные представления о целях и задачах данных отраслей и составных элементов. Следует отметить, что современные теоретики права, выделяя цели права по различным классификационным основаниям выделяют, в том числе, и группу правовых целей по критерию степени распространенности. Здесь указываются цели права – общеправовые, специальные (отраслевые, подотраслевые, институтов, отдельных нормативных и правоприменительных актов и т.п.) и частные (первичных юридических средств и их комплексов – юридических норм, правовых режимов и т.д.)⁹. Разновидностью специальных отраслевых целей права являются цели административного права, в том числе цели административно-правового регулирования. В составе данных целей находятся и цели административно-правового регулирования в сфере высшего профессионального образования.

Для выявления данной группы целей необходимо обратиться к доктрине науки административного права. Следует отметить, что «цель административного права» не является распространенным понятием современной российской административно-правовой науки, поэтому выявление доктринальных представлений о данных целях связано во многом с изучением сопряженных теоретических вопросов общей части административного права, в частности, таких как предмет административного права. Редко цель административного права четко постулируется, дается емкое определение, а сам вопрос цели выделяется в особую тему. Тем не менее, анализируя работы ведущих российских ученых по адми-

⁸ Цит. по изд. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В.Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 216.

⁹ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. (С. 218. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

нистративному праву можно сделать определенные выводы о содержании базовой доктрины в отношении данного вопроса.

В работах по административному периоду советского периода цель административного права связывалась с формационными задачами общественного развития¹⁰. Со временем, идеологические постулаты перестали доминировать в решении вопроса о содержании административного права. Так, по мнению А.П. Коренева, административное право «предназначено регулировать... общественные отношения в... сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти»¹¹. Говоря о предназначении, автор видит, таким образом, цель административного права в регулировании общественных отношений в сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти. Некоторыми авторами цели административного права связывались с «выполнением задач и осуществление функций государства»¹².

Весомый вклад в исследование целей административного права на современном этапе внес Ю.М. Козлов¹³. Основываясь на разработках Ю.М.Козлова, можно сделать вывод, что в качестве целей административного права он видел:

- эффективность системы и структуры органов исполнительной власти, в том числе, в части отсутствия дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции, достижение оптимального уровня управления государством и обществом, упорядоченное и согласованное состояние экономической, социально-культурной и административно-политической сфер общественной жизни;

- соблюдение правовых пределов и стандартов при реализации исполнительной власти, государственного управления, обеспечение законности и справедливого обращения с граждана-

¹⁰ Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949. С. 28.

¹¹ Коренев А.П. Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. 1. М.: МА МВД России, 2000. С. 3.

¹² Административное право России: курс лекций / под ред. д.ю.н. И.Ш. Киялханова. М.: Изд-во БФМосУ МВД России, 2003. С. 27.

¹³ См.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 15; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 4.

ми, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении;

– создание условий для правомерного поведения, для того чтобы граждане не становились правонарушителями.

Акцент на правовое начало в целеполагании административного права и публичного управления был поддержан и другими авторами¹⁴. Во многом поддерживая и развивая идеи Ю.М. Козлова, Л.Л. Попов приходит к выводу о том, что целями административного права являются следующие:

– обеспечение рамок правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом;

– обеспечение оптимального уровня управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов;

– обеспечение законности и справедливого обращения с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав и свобод личности в управлении, для создания правомерного поведения, для того, чтобы граждане не становились правонарушителями¹⁵.

Таким образом, наряду с такой традиционно определяемой в российском правоведении целью административного права, как обеспечение деятельности субъектов исполнительной власти и эффективности публичного управления, все большее внимание уделяется теперь также правозащитным целям административного права¹⁶.

¹⁴ Грищенко Л.Л. Административное право в управлении // Российский следователь. 2012. N 13. С. 38 – 42. (С. 2. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

¹⁵ Попов Л.Л. Ключевые проблемы государственного управления и административного права. / Проблемы административного и административно-процессуального права : сборник научных трудов памяти Ю.М. Козлова). М.: МГЮА, 2005. С. 8.

¹⁶ См. в частн.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд. М., 2009. С. 17; Кирин А.В. О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. N 3. С. 51–56; Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 54–57 и др.

При этом некоторые авторы, как представляется, справедливо уделяя внимание развитию правозащитной цели и функции административного права, слишком принижают значение традиционной цели административного права, связанной с достижением эффективности публичного управления общественными процессами и отношениями¹⁷. Такой подход чреват превращением административного права в право сутяжничества, когда защита прав личности может превратиться не в средство достижения законных благ человека, терпящего от незаконности и произвола администрации, а повод к социальному саботажу, инструмент для фактического неповиновения и отрицания всякой законной власти и ее законных требований. Как представляется, административное право должно обеспечивать обе цели – и защиту прав граждан от произвола и ошибок администрации и эффективность публичного управления, которая в конечном счете также должна выражаться в улучшении жизни граждан страны в различных областях жизни. Цель административного права, таким образом, связана также с достижением баланса публичных и частных интересов в сфере публичного управления. Такая позиция более традиционна, поддерживается рядом современных ученых¹⁸.

В отечественной административно-правовой доктрине понятия государственного управления и административного права тесно переплетены. Более того, высказывались даже обоснованные суждения о методологическом значении теории управления для понимания и определения специфики административно-правового регулирования¹⁹. Таким образом, решение вопроса о конкретиза-

¹⁷ Купрев С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 16–18. (С. 4. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

¹⁸ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд. М., 2009. С. 17.; Мелехова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 53–56. (С. 2. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс); Писенко К.А. Административные процедуры в конкурентном праве, как средство защиты и гармонизации публичных и частных интересов // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 17–20.

¹⁹ См.: Мицкевич Л.А. Теория управления как методологический фундамент административного права / Актуальные проблемы административного права и административного процесса: материалы конференции, посвященной 85-летию

ции целей административно-правового регулирования публичного управления высшим образованием во многом связано с определением целей и задач самого управления высшим образованием, как предмета административно-правового регулирования. По мнению некоторых ученых цель современной системы образования связана со способностью удовлетворять потребности личности и общества в высококачественных образовательных услугах, которые в свою очередь влияют на перспективы, как материального, так и духовного развития страны²⁰. Таким образом, целью публичного управления образованием и высшим образованием, в частности, можно считать обеспечение эффективности образовательной системы в части удовлетворения потребностей личности и общества в высококачественных образовательных услугах.

Важным источником для определения целей государственного управления в сфере высшего образования является Национальная доктрина образования в Российской Федерации²¹. Данная доктрина (далее – Доктрина) определяет как цели и задачи образования, так и задачи государства в сфере образования, планируемые результаты реализации Доктрины. Целевые аспекты образования и управления сферой образования определены также в Стратегии национальной безопасности России (далее – Стратегия)²². Целевые аспекты управления высшим образованием отражены и в новом Законе об образовании²³. Указанные источники связывают цели

Юрия Марковича Козлова и 100-летию Александра Ефимовича Лунева: сборник научных статей. М.: МГЮА., 2011. С. 24-26 и далее; Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М., 1986. С. 28-30.

²⁰ Библик И.Е. Аттестация научных кадров в современных условиях. / Актуальные проблемы административного права и административного процесса: материалы конференции, посвященной 85-летию Юрия Марковича Козлова и 100-летию Александра Ефимовича Лунева: сборник научных статей. М.: МГЮА., 2011. С. 192.

²¹ Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

²² Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

²³ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

образования и управления системой образования с вопросами развития в области экономики, безопасности, духовной сферы.

В литературе на отдельные целевые аспекты управления высшим образованием обращает внимание, в частности, Е.Н. Щербак²⁴. Представляют интерес выводы Л.Ю. Грудцына о задачах управления учреждением ВПО²⁵.

Комплексное исследование понятия правовых целей, воззрений ученых на содержание целей административно-правового регулирования, целей управления в области образования, а также и источников правового регулирования отношений в сфере образования позволяет выделить следующие группы (направления) целей административно-правового регулирования в сфере высшего образования:

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части развития культурных, морально-нравственных, духовных аспектов образования и развития личности воспитательные цели (воспитательные административно-правовые цели);

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части подготовки квалифицированных конкурентноспособных кадров, необходимых для эффективного экономического развития России, в том числе поддержания и развития конкурентноспособности в мире, обеспечения обороноспособности, безопасности, правопорядка (кадровые, социально-экономические и стратегические административно-правовые цели);

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части сохранения и развития национальной культуры России и ее народов, русского языка,

²⁴ См. в частн.: Щербак Е.Н. О Национальной доктрине управления высшим образованием в условиях рыночной экономики // Юридический мир. 2012. № 1. С. 67–70; Щербак Е.Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные основы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 2011.

²⁵ Грудцына Л.Ю. Управление высшими учебными заведениями в России: экономико-правовой аспект // Юридическое образование и наука. 2012. № 1. С. 14–17. (С. 1. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

языков коренных народов России, духовных и национальных традиций, (национально-идеологические административно-правовые цели);

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части обеспечения потребностей в высшем образовании неопределенного круга лица, с учетом особенностей и специфики интеллектуального и физического развития, одаренности, способностей определенных групп и категорий людей, созданием условий для правомерного поведения личности в обществе посредством реализации правомерной профессиональной деятельности, решения вопросов занятости (лично-обеспечительные административно-правовые цели);

- цели, связанные с защитой граждан в области высшего образования от неправомерного поведения образовательной администрации (правозащитные административно-правовые цели).

Выявление указанных целей предопределяет выявление соответствующих предметных областей административно-правового регулирования высшего профессионального образования: административная деятельность по развитию культурных, морально-нравственных, духовных аспектов образования и развития личности; административная деятельность по обеспечению подготовки квалифицированных конкурентноспособных кадров; административная деятельность по сохранению и развитию национальной культуры России; административная деятельность по обеспечению потребностей в высшем образовании неопределенного круга лица; государственная деятельность по защите граждан в области высшего образования от неправомерного поведения образовательной администрации.

Необходимо отметить, что эффективность и системность административно-правового регулирования в сфере высшего образования может достигаться только при условии административно-правовой регламентации высшего образования на основе выделения основных предметных областей, а также с учетом функционального деления видов административной деятельности.

Прежде всего, основные предметные области должны регламентироваться в законодательстве, в также подзаконном регулировании, т. е. быть предметом законодательной и административно-нормотворческой деятельности. Также данные предметные об-

ласти должны быть регламентированы в зависимости от специфики их предмета в рамках неюрисдикционной административной деятельности, т. е. либо по управлению публичным имуществом, либо по оказанию публичных услуг либо по контрольно-правонаделительной деятельности. Возможны и сочетания этих видов неюрисдикционной административной деятельности в рамках отдельной предметной области административной деятельности в сфере ВПО.

Наконец юрисдикционная деятельность по контролю и надзору в сфере ВПО должна осуществляться по всем предметным областям, в противном случае, затруднительно достижение результатов – целей административно-правового регулирования высшего профессионального образования.