

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

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ:
ПУБЛИЧНЫЕ ФУНКЦИИ, СУБЪЕКТЫ, КОНТРОЛЬ**

Статья исследует административно-правовое содержание образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования, которая рассматривается с позиции реализации публичных контрольных функций и функций предоставления образовательных услуг. Также рассматривается проблематика субъектного состава образовательной деятельности в сфере ВПО, контроля и административной юстиции в данной области.

Ключевые слова и фразы: высшее профессиональное образование, административно-правовые субъекты в сфере ВПО, образовательная деятельность,

¹⁷ Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года"// Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, N 20. Ст. 2444

контроль, надзор, публичная услуга, государственная услуга, административная деятельность, административный договор, квази-судебная деятельность, административный спор, административная юстиция.

Организации, осуществляющие высшее профессиональное образование, наделены образовательным законодательством целым рядом публичных функций и полномочий, вместе с тем, административно-правовой статус данных организаций только начинает исследование в отечественном правоведении¹. В российской правовой литературе находит все большую поддержку точка зрения о правомерности отнесения различных видов организаций, в том числе коммерческого и некоммерческого характера к субъектам децентрализованной администрации и юридическим лицам публичного права (публичным субъектам административного права). К таким организациям со смешанным статусом можно отнести и саморегулируемые организации², и государственные корпорации³, и государственные внебюджетные фонды⁴, и Центральный банк Российской Федерации, и субъекты нотариальной деятельности⁵, и целый ряд учреждений и унитарных предприятий⁶.

Организация, осуществляющая высшее образование, является одним из видов административно-правовых субъектов в сфере ВПО. Административно-правовым субъектом отношений в сфере

¹ См. в частн. Машков О.Ю. Правовые основы взаимодействия вуза и обучающегося : дис..... канд. юрид. наук: 12.00.14 Хабаровск, 2006 195 с. РГБ ОД, 61:07-12/112.

² См. наприм. Тосунян Г.А. Банковское саморегулирование: монография. М.: СПЕЦ-АДРЕС, 2006. С. 26; Романова В.В. Особенности методов контроля и мер дисциплинарного воздействия, применяемых саморегулируемыми организациями в сфере энергостроительства // Конкурентное право. 2011. N 2. и др.

³ См. в частн.: Адарченко Е.О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2012. N 7; Волков А.М., Дугенец А.С. Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) // Административное право и процесс 2012. N 2.

⁴ См. в частн. Ногина О.А. Принципы бюджетной системы в процессе формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. Правоведение 2011. N 1.

⁵ См. в частн. Погосян Е.В. Особый характер нотариальных функций // Нотариус. 2013. N 1. С. 11.

⁶ Ястребов О.А. Публичные субъекты административного права. М.: РУДН, 2009. С. 56-128.

образования или субъектом административно-правовых отношений в сфере образования являются обладающие административно-правовыми правами и/или обязанностями (полномочиями) субъекты отношений в сфере образования, в том числе обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения.

Учение об административно-правовом субъекте – отправная точка административно-правового регулирования – во многом отталкиваясь от субъекта, должна формироваться система административно-правовых норм – процедуры, основы статуса, правозащитные механизмы, контроль, виды административной деятельности и т.д.

В сфере высшего образования все основные группы административной деятельности могут осуществляться как уполномоченными органами власти, так и уполномоченными организациями различной организационно-правовой формы. Публично-правовая природа организации ВПО тесно связана с содержанием образовательной деятельности в сфере ВПО. Исследование правовой природы образовательной деятельности в сфере ВПО понимать образовательную деятельность как публичную правонаделительную разрешительную деятельность специальных уполномоченных субъектов, включающую в себя контрольно-надзорные функции и публичную образовательную услугу предоставления высшего образования, в которой такая услуга оказывается уполномоченной организацией ВПО обучающемуся в целях успешного выполнения обучающимся требований и условий разрешительной процедуры, необходимых для получения правоустанавливающего документа о высшем образовании. И публичная образовательная услуга, и контрольно-надзорная деятельность являются публичными функциями в сфере высшего образования.

В основе публичного характера образовательной деятельности находится особый публично-правовой режим разработки, утверждения и реализации основных образовательных программ

высшего образования⁷. Он отличается от правового режима разработки, утверждения и реализации ряда иных образовательных программ особыми механизмами контроля со стороны государства или уполномоченного им децентрализованных властных субъектов – ВУЗов с особым публичным статусом в форме аккредитации и обеспечения соответствия образовательным стандартам и федеральным государственным образовательным стандартам в сфере высшего образования. Образовательные стандарты высшего образования носят публичный, государственный статус, они разрабатываются уполномоченными органами государства⁸ или уполномоченными ВУЗами⁹. ФГОСы в области высшего образования и образовательные стандарты высшего образования, разрабатываемые организациями высшего образования, образуют особую группу образовательных стандартов, которую можно определить как публичные образовательные стандарты высшего образования. Основные образовательные программы высшего образования носят также публичный, государственный статус, поскольку разрабатываются, утверждаются и реализуются в соответствии с публичными образовательными стандартами высшего образования. Такие образовательные программы образуют особую группу программ,

⁷ См. в частн.: Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ратников Виктор Викторович; [Место защиты: Южно-Уральский государственный университет]. Челябинск, 2012. 22 с.; Рекут О.А. Административно-правовой статус негосударственных высших учебных заведений в России: дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 : Саратов, 2003 237 с.; РГБ ОД, 61:04-12/826; Препелица И.А. Организация высшего профессионального образования в интегрированной системе обучения : административно-правовой аспект : диссертация кандидата юридических наук : 12.00.14 / Препелица И. А. [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. Москва, 2010. 190 с.; РГБ ОД, 61 10-12/574. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М. Юрист, 2004. С.447-477 и др.

⁸ Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 142 «Об утверждении Правил разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1110.

⁹ Указ Президента РФ от 09.09.2008 N 1332 (ред. от 19.03.2013) «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования» // СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4184.

которую можно определить, как публичные образовательные программы высшего образования.

Следует обратить внимание на частную проблему законодательного регулирования в данной области. Применительно к образовательным стандартам Закон¹⁰ устанавливает императивное правило о том, что «требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов». Таким образом, автономия уполномоченных ВУЗов в разработке образовательных стандартов ВПО и образовательных программ ВПО направлена и должна проявляться в том, что условия реализации и результаты освоения образовательных программ высшего образования в уполномоченных ВУЗах должны быть выше, чем в ВУЗах, разрабатывающих и реализующих образовательные программы на основе ФГОСов.

При таком подходе, целесообразны законодательные изменения в формулировке целей аккредитации образовательных программ ВПО применительно к уполномоченным ВУЗам. Аккредитация образовательных программ ВПО уполномоченных ВУЗов должна заключаться не в подтверждении соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам высшего образования, а в подтверждении соответствия или превышения условий реализации и результатов освоения образовательных программ по отношению к уровню условий реализации и результатов освоения образовательных программ, требуемых ФГОС. При этом, помимо условий реализации и результатов освоения, в отношении уполномоченных ВУЗов аккредитация не должна проводиться по другим аспектам и требованиям ФГОС. В противном случае заложенный принцип, идея автономии уполномоченных ВУЗов в части разработки собственных программ ВПО не получит своего развития и будет нивелирована общими правилами государственной аккредитации. С учетом изложенного также целесообразно законодательно уточнить понятия «условия реали-

¹⁰ Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

зации» и «результаты освоения» образовательных программ. Кроме того, развитие идеи автономии уполномоченных ВУЗов и требования ясности и стабильности государственной образовательной политики и правового регулирования вызывают к необходимости уточнения круга вопросов, аспектов, содержания образовательных стандартов, которые могут выходить за пределы требований ФГОСов и по которым не должен проводиться контроль соответствия требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

Изложенное выше позволяет сделать вывод, что организации ВПО хотя и не являются органами власти, но их также отличает наличие властных функций и полномочий, при этом они осуществляют различные виды административной деятельности, в том числе неюрисдикционные – нормотворческую, правонаделятельную, оказание публичных услуг. Представляется обоснованным охарактеризовать статус организации, осуществляющей образования в сфере ВПО, как субъект децентрализованной публичной администрации и юридического лица публичного права. При этом к субъектам образовательной деятельности в сфере ВПО в соответствии с образовательным законодательством относятся образовательные организации высшего профессионального образования; образовательные организации дополнительного профессионального образования и научные организации.

Также образовательные организации ВПО наделены образовательным законодательством юрисдикционными функциями и полномочиями. Следует отметить, что данный вопрос является одним из наименее исследованных в отечественном правоведении. Одной из правовых проблем является регламентация публично-правового статуса организации ВПО как субъекта контроля, в том числе не только в его неюрисдикционных, разрешительных формах, но и в части осуществления юрисдикции. Контроль в сфере высшего образования уже становился предметом исследования в отечественном правоведении¹¹. Однако, целый ряд вопросов в данной области пока не нашел своего разрешения.

¹¹ См.: Зайцева Л.А. Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис.....канд. юрид. наук:

С проблематикой контрольной деятельности тесно связан вопрос форм административной юрисдикции, предмета административно-правовых споров, субъектов и процедур их разрешения¹². Одной из проблемных областей в данной области являются пробелы регулирования отношений по разрешению споров из административных договоров¹³. Договор в сфере ВПО, опосредующий отношения обучающегося, организации ВПО, субъектов финансирующих образование обучающегося, является формой публичного управления отношениями в сфере ВПО. В этом качестве административный договор может выступать предметом административно-правового спора. Следует отметить, что одним из актуальных теоретических и практических вопросов отечественного административно-правового регулирования на современном этапе является проблема адекватного процессуального порядка разрешения административных споров из административного договора. Российское судебное процессуальное право не в полной мере отвечает задаче разрешения дел из административных договоров¹⁴, в связи с этим предлагается на данном этапе активное использовать квазисудебный порядок разрешения данной категории споров, в том числе в сфере ВПО.

Закон об образовании регламентирует конфликторазрешающую деятельность Комиссии по разрешению споров, наделяя ее фактически квази-судебными полномочиями. Анализ положений Закона позволяет утверждать, что Комиссия по разрешению споров вправе, в том числе, рассматривать конфликтные дела, воз-

12.00.14 / Зайцева Л.А.; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад.]. Москва, 2008. 236 с.: РГБ ОД, 61:08-12/133.

¹² См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: РУДН, 2009.

¹³ Административный договор активно применяется в образовательной сфере и становится уже предметом исследования отечественных правоведов. См. напр.: Красильников Т.С. Административный договор в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 : Москва, 2003 196 с. РГБ ОД, 61:04-12/466.

¹⁴ См.: Писенко К.А. Дела из административных договоров. Указ. соч. С.110-119. См. также: «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 02.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.08.2013) // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3012; «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 02.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

никающие и из административных договоров с участием субъектов высшего образования хотя прямо не указывает на данный предмет. Согласно Закону об образовании детальная регламентация процедур делегирована самой организации ВПО, которая может разработать все необходимые процессуальные инструменты и механизмы. Вместе с тем, желательное прямое указание в Законе об образовании некоторых процедурных правил и уточнение предмета деятельности Комиссии, в том числе указание на споры из административных договоров в сфере ВПО как один из обязательных предметов ее конфликто разрешающей работы.

Закрепление за Комиссией полномочий по рассмотрению договорных споров и установление специфических процессуальных механизмов, адекватных предмету спора, создало бы важный инструмент защиты прав участников административно-правовых отношений в сфере ВПО, а также сформировало бы прецедент легального закрепления административно-процессуальных форм рассмотрения дел из административных договоров в целом. Также данный подход открыл бы дорогу и для надлежащего судебного контроля и судебной защиты граждан по делам из административных договоров посредством косвенного контроля, пересмотра актов.

Административные споры, рассматриваемые Комиссией, в том числе по делам из административных договоров, могут затрагивать не только интересы обучающегося, и публичные интересы, представляемые организацией ВПО, но также и иные публичные интересы, например, в связи с целевым приемом для последующего поступления выпускника на государственную или муниципальную службу¹⁵. В связи с этим предлагается закрепить порядок обеспечения участия в работе Комиссии третьих лиц, представляющих публичные интересы. Такой коллегиальный смешанный состав способствовал бы более конструктивному обсуждению проблемы, знакомству с позициями всех заинтересованных сторон, принятию сбалансированного, взвешенного решения и последующему принятию и моральному одобрению итогового решения всеми сторонами. Такая модель может снизить вероятность последующего судебного оспаривания, тем не менее, любая сторона формально не будет лишена права на судебную защиту.

¹⁵ См.: Ч. 10 Ст. 56. Закона об образовании.