

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.046-053

С. М. Рукавишников*

Конституционно-правовые основы формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования

Аннотация. Исследование механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования невозможно без выявления конституционно-правовых основ его формирования. Особую значимость данной тематики обуславливает внесение поправки в Конституцию РФ, по-новому определяющей распределение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам образования. В статье отмечается модернизационный потенциал положений Конституции РФ, устанавливающих право на высшее образование и общие вопросы его организации, использование которого позволит сделать получение качественного и отвечающего потребностям современности высшего образования не только целью, но и результатом деятельности органов законодательной и исполнительной власти. При этом констатируется необходимость формирования надлежащего механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования. Значительная роль в этом механизме отводится нормативным правовым актам, регулирующим организационно-управленческие правоотношения. От качества законодательства об образовании зависит реализация конституционного права на высшее образование. В настоящее время не ставится вопрос о разработке и принятии нового закона об образовании, но законодателем должны отслеживаться все негативные аспекты реализации действующего законодательства в целях последующего совершенствования механизма административно-правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: административное право; высшее образование; правовое государство; право на образование; государственное управление; образовательная деятельность; национальные приоритеты; актуальные проблемы; конституционно-правовые основы.

Для цитирования: Рукавишников С. М. Конституционно-правовые основы формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5. — С. 46–53. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.046-053.

© Рукавишников С. М., 2022

* Рукавишников Сергей Михайлович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии
ул. Чернышевского, д. 104, г. Саратов, Россия, 410028
privet085@gmail.com

Constitutional and Legal Bases for the Formation of the Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Field of Higher Education

Sergei M. Rukavishnikov, Cand. Sci. (Law), Senior Lecturer, Department of Administrative and Municipal Law, Saratov State Law Academy
ul. Chernyshevskogo, d. 104, Saratov, Russia, 410028
privet085@gmail.com

Abstract. The study of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of higher education is impossible without identifying the constitutional and legal foundations of its formation. The special significance of this topic is determined by the amendment to the Constitution of the Russian Federation that defines in a new way the distribution of subjects of competence between the Russian Federation and its constituent entities on education issues. The paper highlights the modernization potential of the provisions of the Constitution of the Russian Federation establishing the right to higher education and general issues of its organization, the use of which will make obtaining high-quality and competitive higher education not only the goal, but also the result of the activities of legislative and executive authorities. At the same time, it is argued that it is necessary to form an appropriate mechanism of administrative and legal regulation in the field of higher education. A significant role in this mechanism is assigned to regulatory legal acts governing organizational and managerial legal relations. The implementation of the constitutional right to higher education depends on the quality of education laws. Currently, the issue of the development and adoption of a new law on education is not being raised, but the law-maker should monitor all negative aspects of the implementation of the current legislation in order to further improve the mechanism of administrative and legal regulation in this area.

Keywords: administrative law; higher education; rule-of-law state; right to education; public administration; educational activities; national priorities; current problems; constitutional and legal foundations.

Cite as: Rukavishnikov SM. Konstitutsionno-pravovye osnovy formirovaniya mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere vysshego obrazovaniya [Constitutional and Legal Bases for the Formation of the Mechanism of Administrative and Legal Regulation in the Field of Higher Education]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):46-53. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.046-053 (In Russ., abstract in Eng.).

Конституция Российской Федерации¹ играет ключевую роль в системе отечественного законодательства, поскольку имеет прямое действие и высшую юридическую силу, в связи с чем иные принятые в России нормативные правовые акты не могут ей противоречить. Конституционная реформа 2020 г., связанная с принятием поправки к Основному закону, закрепила, помимо прочего, приоритетный характер конституционно-правовых норм по отношению к положениям межгосударственных соглашений. Это отразилось и на нормативно-правовом регулировании в сфере образования,

поскольку законодатель исключает исполнение в Российской Федерации решений межгосударственных органов, которые основаны на положениях международных договоров Российской Федерации, истолкованных в противоречии с Основным законом².

Будучи базовым документом для всех отраслей права, Конституция РФ представляет собой основу в том числе и для административно-правового регулирования. Государственно-управленческая деятельность, а также организационные меры, связанные с обеспечением государственного управления и соблюдением

¹ Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.

² См.: ч. 6.1 ст. 4 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

законности и дисциплины в его системе, основываются на тех принципах, которые заложены в Конституции РФ.

Фундаментальное значение конституционно-правовых норм отражается в общих положениях федеральных законов, определяющих Конституцию РФ как главенствующий нормативный акт в соответствующей сфере регулирования. Так, в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» определено ее ведущее место в системе нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, регламентирующих общественные отношения в сфере образования (а также федеральных территорий, к которым в настоящее время относится лишь «Сириус»³).

Действующая Конституция России на момент ее принятия явилась документом, отразившим необходимость перехода к правовому государству, построения демократического общества и рыночной экономики, решения задачи по преодолению отставания России от ведущих государств Запада в политическом, экономическом и общественном развитии. Особая роль в этом была отведена образованию всех уровней, включая высшее. В связи с этим в ст. 43 Конституции РФ не только гарантировано право каждого на образование, но и установлены бесплатность и доступность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также бесплатность получения на конкурсной основе высшего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях. В юридической литературе конституционное право на высшее образование рассматривается с объективной и субъективной стороны. С объективной точки зрения данное право обусловлено наличием комплекса правовых норм, обеспечивающих всестороннюю регламентацию социальных связей в сфере высшего образования. В субъективном понимании

право на высшее образование означает фактическое наличие у индивида гарантированной государством возможности обладать и пользоваться обеспечиваемым системой высшего образования объемом знаний, навыков и умений для повышения своего образовательного и культурного уровня⁴.

Право на высшее образование относится к числу наиболее значимых прав человека, обеспечивающих формирование необходимых предпосылок для социализации личности и ее развития, оказывающих влияние на состояние социума в целом, поскольку корреспондирует иным социально-культурным, экономическим и политическим правам. Его реализация не может быть поставлена в зависимость от расы, национальности, пола, происхождения, языка, должностного и имущественного положения, отношения к религии, места жительства, принадлежности к общественным объединениям, убеждений и иных факторов (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ).

Одна из особенностей высшего образования состоит в непризнании государством необходимости обеспечения его сплошного характера, охвата им всего населения⁵, для чего организован конкурсный порядок его получения. Это правило призвано не допустить «усреднения» высшего образования за счет пополнения состава обучающихся лицами, имеющими недостаточный общий уровень подготовки. Вместе с тем отсутствие конституционно-правовых ограничений и условий получения высшего образования на платной внеконкурсной основе в значительной степени снижает качество подготовки выпускников. Данное обстоятельство ориентирует профессорско-преподавательский состав на подготовку «среднего» студента, обуславливая общее снижение уровня требований к оценке знаний обучающихся. К тому же вследствие ориентации абитуриента на получе-

³ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8583.

⁴ См.: Вечканова Н. В. Право на образование в Российской Федерации: конституционный аспект // Теория и практика общественного развития. 2017. № 8. С. 70–71.

⁵ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 290.

ние высшего образования вне зависимости от уровня его способностей отмечается дефицит на рынке труда рабочих технических специальностей, подготовка по которым осуществляется по образовательным программам среднего профессионального образования⁶.

Вместе с тем образование всех уровней относится к числу приоритетов общественного и государственного развития. Президентом РФ поставлена цель интенсифицировать научную деятельность с вхождением России в число десяти ведущих стран мира по объему научных разработок и исследований, в первую очередь посредством эффективной организации высшего образования⁷. При этом на Правительство РФ возлагается решение задачи обеспечения конкурентоспособности отечественного образования в глобальном масштабе посредством формирования безопасного и современного цифрового образовательного пространства, совершенствования профессионального образования путем реализации гибких, практико-ориентированных и адаптивных образовательных программ⁸.

Формулирование национальных приоритетов и задач государства в тех или иных областях, отраслях и сферах государственного управления должно обеспечивать достижение цели эффективной реализации конституционно-правовых норм, которые в общем виде устанавливают базовые постулаты, сформировавшиеся в обществе и государстве на момент принятия Основного закона. Соответственно, при разработке норм, регулирующих отношения в сфере образования, в том числе высшего, учитывались преимущества существовавшей на тот момент модели организации образовательной деятельности. Архаичными в связи с этим выглядят конституционные положения о пре-

доставлении возможности получения высшего образования на предприятии. Вместе с тем преюбреженность образовательной деятельности в сфере высшего образования, сохранение и развитие в вузах научных школ следует рассматривать как преимущества отечественной системы высшего образования, которые, однако, могут быть утрачены в отсутствие выверенной государственной образовательной политики, без активизации роли государства в данной сфере, всесторонней и глубокой оптимизации высшего образования, выделения требующегося для этих целей финансирования и внедрения механизмов его рационального использования⁹.

Для наиболее эффективного претворения в жизнь положений Конституции РФ в публично-управленческой сфере на ее основе формируется механизм административно-правового регулирования, базисное положение в котором занимают нормы административного права, содержащиеся в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней.

Длительное время в сфере высшего образования существовала ситуация десистематизированного его регулирования. Конституционно-правовые нормы об образовании в наиболее общем виде отразили соответствующее право каждого на образование и основы его организации в том понимании, которое было заложено законодателем до принятия действующей Конституции РФ в Законе РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»¹⁰. Однако ввиду недостаточного внимания к высшему образованию в данном Законе и его особой значимости для дальнейшего общественного и государственного развития впоследствии был принят Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образова-

⁶ См.: Франк Е. В. Высшее образование в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3. С. 40.

⁷ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁸ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (в ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁹ См.: Модернизация российского образования: документы и материалы / под ред. Э. Д. Днепров. М. : ГУ ВШЭ, 2002. С. 26.

¹⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797 (утратил силу).

нии»¹¹. В комплексе с данными нормативными правовыми актами был зафиксирован измененный подход к организации высшего образования, обусловленный новыми историческими условиями и отличавшийся от складывавшейся десятилетиями советской модели. К сожалению, потенциал нового законодательства в полной мере не был раскрыт на фоне сложной социально-экономической ситуации в государстве.

В то же время конституционное право на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования предполагает высокий уровень образования, отражающий потребности как личности, так и государства, поскольку благосостояние каждого отдельного человека и общества в целом зависит от уровня образованности, наличия профессиональных компетенций, необходимых для реализации потенциала профессионального образования и обеспечения комплексного развития общества и государства в экономическом, социально-культурном и политическом отношении. Это означает конституционно обусловленную возможность не просто поступить в вуз и получить диплом по его окончании, но и овладеть знаниями, умениями и навыками, отвечающими тенденциям и потребностям современной жизни.

Однако механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования объективно нуждается в постоянной адаптации к динамично развивающимся общественным отношениям. Конституция РФ сама по себе как акт основополагающего характера не может постоянно обновляться сообразно с многочисленными направлениями совершенствования жизни общества и функционирования государства. Соответствующая задача стоит перед законодателем, который должен реагировать на новые вызовы и глобальные тенденции. Вместе с тем законодательство о высшем образовании, разработанное в переходный период, продолжало действовать до 1 сентября 2013 г., несмотря на внедрение в ведущих государствах Запада системы Болонского процесса с 1999 г.

Проводимое в России реформирование высшего образования в рамках деклараций Болонского процесса концептуально направлено на построение модели, адаптированной к системе высшего образования западных государств. Действующий Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» закрепляет переход к этой модели, однако ее реализация в рамках механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования, несмотря на нововведения, должна учитывать положительные стороны отечественного опыта в данной сфере.

Положениями Конституции РФ закрепляются не только гарантии прав и свобод физических и юридических лиц, но и предметы ведения органов государственной власти в сфере административно-правового регулирования.

Формирование механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования во многом зависит от распределения полномочий по нормативно-правовой регламентации соответствующих отношений и осуществлению государственного управления между Российской Федерацией и ее субъектами. В этом смысле заслуживает внимания реформирование устанавливаемых Конституцией РФ предметов ведения. С момента принятия Основного закона в 1993 г. вопросы образования находились в совместном ведении федерации и ее субъектов. С вступлением поправки к Конституции РФ 2020 г. в силу предметы ведения были перераспределены. Несмотря на то, что общие вопросы образования по-прежнему отнесены к предметам совместного ведения (п. «е» ст. 72 Конституции РФ), введено новое правило, согласно которому установление единых правовых основ системы образования находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ). Примечательно, что первоначальный текст поправки не содержал данного нововведения. Соответственно, в пояснительной записке к законопроекту отсутствовало его обоснование¹².

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135 (утратил силу).

¹² См.: Пояснительная записка к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной

Последующая документация, составленная в процессе прохождения законопроекта в палатах Федерального Собрания РФ, также не позволяет достоверно определить конституционно-правовой смысл нового правила. Требования, содержащиеся в обозначенных нормах, в значительной степени пересекаются. «Общие вопросы образования» (включая высшее) решаются в рамках «установления единых правовых основ системы образования». В таких условиях остается неясным, какие вопросы могут решаться субъектами РФ в пределах совместного ведения, притом что фактически «общие вопросы» уже регламентированы федеральным законодателем в рамках его исключительного ведения. Действующий Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», принятый в свое время на основе конституционной нормы о совместном ведении, теперь олицетворяет правило об исключительном ведении Российской Федерации, устанавливая «единые правовые основы системы образования». Данная несогласованность конституционных положений может привести к сложным ситуациям в практической деятельности органов публичной власти федерального и регионального уровней, порождая споры о предметах их ведения. Этим, в свою очередь, может быть обусловлено несовершенство механизма административно-правового регулирования в сфере образования, включая высшее.

Представляется, что актуальный до конституционных поправок вариант определения предметов ведения в сфере образования был оптимальным с точки зрения установления баланса полномочий федеральных и региональных органов государственной власти. К компетенции федеральных органов относились только те полномочия, наделение которыми обуславливалось объективной необходимостью, а именно:

установление федеральных государственных образовательных стандартов (ч. 5 ст. 43 Конституции РФ) и обеспечение проведения в России единой государственной политики в отрасли образования (полномочие Правительства РФ в соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

В связи с этим важно отметить имеющееся в научной литературе утверждение, что конституционно обусловленные задачи в сфере высшего образования могут быть решены только при условии надлежащего взаимодействия федеральной и региональной власти. При этом приоритет составляют: повышение престижности высшего образования, получаемого в отечественных вузах; гарантированность прав и свобод человека в сфере высшего образования; существенное повышение качества высшего образования; увеличение расходов государства на организацию предоставления услуг в сфере высшего образования; рационализация государственно-управленческой деятельности и общественного контроля в рассматриваемой сфере; внедрение механизмов повышения прозрачности системы управления высшим образованием¹³. Это относится и к механизму административно-правового регулирования в сфере высшего образования, поскольку перечисленные задачи определяют содержание деятельности органов исполнительной власти общей и специальной (в сфере образования) компетенции как федерального, так и регионального уровня.

Кроме того, пунктом «е» ст. 71 Конституции РФ впервые закреплён принцип непрерывного образования. Отдельные исследователи отмечают, что данный принцип пока не нашел отражения в законодательстве¹⁴, однако часть 2 ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» уточняет, что под

власти» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 09.09.2021).

¹³ См.: *Троицкая Т. В.* Конституционно-правовые основы права на высшее образование в России и зарубежных странах // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (88). С. 51.

¹⁴ См., например: *Жигалов С. В., Матвеева М. В.* Конституционные конструкции прав и обязанностей получения образования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2021. № 3 (46). С. 28–29.

непрерывным образованием подразумевается обеспечение реализации права на образование в течение всей жизни. Естественно предположить, что в значительной мере здесь имеется в виду процесс самообразования, то есть такой результат получения высшего образования, который, наряду с совокупностью полученных знаний, навыков и умений формирует в человеке стремление к постоянному профессиональному и личностному развитию, чтобы, с одной стороны, отвечать актуальным требованиям, которые предъявляются к представителям той или иной профессии, а с другой — развивать и преумножать в себе интеллектуальный потенциал, выступая в роли носителя культурных ценностей.

Также поправками в ст. 67.1 Конституции РФ был закреплен важнейший принцип обеспечения защиты исторической правды вкупе с недопустимостью умаления значения подвига российского народа при защите Отечества.

Представляется, что фундаментом для двух вышеописанных принципов выступает конституционное право на образование, закрепленное ст. 43 Конституции РФ. В то же время на фоне коммерциализации высшего образования, равно как и законодательно подкрепленного общественного мнения, сформировавшего современный подход к образованию как к услуге, назрела проблема конституционного определения сущности образования. Статья 43 гарантирует право на образование, конкретизируя условия его получения и уточняя его уровни. Но Основным законом не говорится о том, что образование, от дошкольного до высшего, — это не только кузница подготовки профессиональных кадров, но и основа культурного и нравственного развития российского общества, первостепенная возможность воспитания новых поколений в духе патриотизма и сохранения исторической памяти, а также сохранения мира и равного диалога между народами.

Таким образом, следует резюмировать, что в Конституции РФ, регулирующей вопросы, связанные с правом на высшее образование,

а также общие вопросы его организации, содержится потенциал, который еще предстоит задействовать для того, чтобы получение качественного и отвечающего потребностям современности высшего образования стало ключевой целью деятельности соответствующих органов законодательной и исполнительной власти. Однако здесь необходим надлежащий механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования, обусловленный политико-правовыми актами в виде документов стратегического планирования Президента РФ и Правительства РФ, в которых должны быть определены приоритеты и вектор развития высшего образования. Значительная роль в этом механизме отводится нормативным правовым актам, регулирующим организационные правоотношения в сфере образования. От качества законодательства об образовании, взвешенной расстановки приоритетов в определении целей и условий получения высшего образования зависит реализация соответствующего конституционного права. В настоящее время вряд ли может быть поставлен вопрос о разработке и принятии нового закона об образовании, но законодателем должны отслеживаться все негативные аспекты реализации действующего законодательства в целях последующего совершенствования механизма административно-правового регулирования в данной сфере. При этом должны учитываться новые положения Конституции РФ о распределении предметов ведения в сфере образования, чтобы обозначенные в перечне вопросов совместного ведения «общие вопросы образования» не были поглощены правилом п. «е» ст. 71 Конституции РФ об установлении Российской Федерацией единых правовых основ системы образования. Однако для наиболее эффективного развития механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования представляется целесообразным определение сущности и целей высшего образования не только на уровне отраслевого законодательства, но и в положениях Основного закона.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007. — 784 с.
2. Вечканова Н. В. Право на образование в Российской Федерации: конституционный аспект // Теория и практика общественного развития. — 2017. — № 8. — С. 69–72.
3. Модернизация российского образования : документы и материалы / под ред. Э. Д. Днепров. — М. : ГУ ВШЭ, 2002. — 332 с.
4. Троицкая Т. В. Конституционно-правовые основы права на высшее образование в России и зарубежных странах // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2012. — № 5 (88). — С. 47–51.
5. Франк Е. В. Высшее образование в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2016. — № 3. — С. 40–41.

Материал поступил в редакцию 23 ноября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Baglaj M. V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. — 6-e izd., izm. i dop. — M. : Norma, 2007. — 784 s.
2. Vechkanova N. V. Pravo na obrazovanie v Rossijskoj Federacii: konstitucionnyj aspekt // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. — 2017. — № 8. — S. 69–72.
3. Modernizaciya rossijskogo obrazovaniya: dokumenty i materialy / pod red. E. D. Dneprova. — M. : GU VShE, 2002. — 332 s.
4. Troickaya T. V. Konstitucionno-pravovye osnovy prava na vysshee obrazovanie v Rossii i zarubezhnyh stranah // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. — 2012. — № 1 (88). — S. 47–51.
5. Frank E. V. Vysshee obrazovanie v Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy razvitiya // Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk. — 2016. — № 3. — S. 40–41.