

УДК 342.9

**ВЫСШЕЕ УЧЕБНОЕ ЗАВЕДЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Артемчук Ангелина Святославовна, Бандус Мария Витальевна

Студенты 2-го курса специальность «Право социального обеспечения»
Северо-Западного института управления Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте РФ – факультета
среднего профессионального образования,

г. Санкт-Петербург, Россия

Научный руководитель: Хромов А.В., преподаватель Северо-Западного
института управления Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ – факультета среднего
профессионального образования

Аннотация: статья посвящена исследованию сущности и роли высших учебных заведений как субъектов административного права. В рамках работы формируется проблема отсутствия категориального наполнения понятия «высшее учебное заведение», и, более того, проблема отсутствия в действующих правовых основах положений, которые бы установили критерии для разграничения различных видов высших учебных заведений, что в конечном итоге негативным образом влияет на возможность однозначного определения административно-правового статуса институтов, университетов и академий в Российской Федерации. В процессе исследования было сформировано авторское понятие правовой категории «высшее учебное заведение» - это аккредитованное публичное или частное образовательное учреждение, являющее юридическим лицом в различных организационно-правовых формах некоммерческого образования, имеющее лицензию на осуществление образовательных услуг посредством обучения специалистов по государственным программам высшего образования различных специальностей, а также осуществляющее научно-исследовательскую, методическую и иную деятельность, сопряжённую с процессом образования студентов. Также сделан вывод о том, что высшие учебные заведения как субъекты административного права – это коллективные и обезличенные публично-правовые или частные юридические образования, представляющие собой самоуправляемую группу участников образовательных, научно-исследовательских и иных отношений, в состав которой входят студенты, члены научных и методических отделов, сотрудники педагогического состава, сотрудники кафедр и субъекты управления образовательным учреждением, вступающих прямо или опосредовано в административные правоотношения для реализации функций соответствующего образовательного учреждения высшего образования. Также можно резюмировать, что ВУЗы, как субъекты административного права, претворяют отдельные публично-правовые функции в различных сферах социального и государственного управления, занимаясь подготовкой и переквалификацией профессиональных кадров, а также содействуя научно-исследовательскому прогрессу в России. Сочетание частных и публичных начал в организационно-функциональной структуре ВУЗов позволяет обеспечить различные подходы к обеспечению автономности или же наоборот к её усечению в угоду более обширному участию образовательных учреждений в административных правоотношениях неразрывно и в интересах органов публичной власти Российской Федерации.

Ключевые слова: высшее учебное заведение, высшее образование, публично-правовые полномочия, университет, академия, институт, научно-исследовательская деятельность.

Актуальность данного исследования обусловлена постоянными изменениями в системе образования, что в том числе касается и правового положения высших учебных заведений (далее по тексту – ВУЗ). Унификация порядка и сроков поступления обучающихся в ВУЗы, смена Болонской системы высшего образования на новую российскую модель, активное развитие законодательства и фактической практики по заключению электронных договоров на обучение студентов в ВУЗах, систематизация правовых подходов к обеспечению выплаты штрафов в отношениях по целевому обучению в учреждениях высшего образования – всё это лишь небольшая часть изменений, которая коснулась системы высшего образования за последние 2-3 года.

Однако помимо этих вопросов крайне актуальными на сегодняшний день остаются категориальные аспекты к пониманию сущности и места ВУЗов в системе высшего образования. Один из таких вопросов – что следует понимать под высшими учебными заведениями?

Прежде на данный вопрос можно было бы ответить со ссылкой на ст. 8 Федерального закона от 22.08.1996 №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее по тексту – ФЗ №125) из содержания которой следовало, что ВУЗ – это юридическое лицо действующее на основе лицензии, уставная деятельность которого выражается в оказании образовательных услуг по образовательным программам высшего профессионального образования [3].

Однако на сегодняшний день данный закон не применим к складывающимся отношениям по деятельности ВУЗов в системе образования. В то же время считаем наполнение ФЗ №125 крайне значительным с точки зрения отражения на правовом уровне структуры ВУЗов в Российской Федерации. Так, из ст. 9 ФЗ №125 следовало, что все ВУЗы делятся на следующие категории или виды:

1. Федеральные университеты (реализуют инновационные программы высшего образования, к тому же интегрированные в системе мирового образования, а также способствуют развитию единой системы профессионального образования в России).

2. Университеты (реализуют многообразные программы высшего образования, а также осуществляют профессиональную переподготовку, содействуют в повышении квалификации сотрудников из научно-педагогического сообщества и работников высшей квалификации);

3. Институты (обычно реализуют узконаправленные программы послевузовского профессионального образования, а также организуют фундаментальную научно-исследовательскую деятельность);

4. Академии (реализуют программы высшего образования и содействуют в организации и проведении научно-исследовательских изысканий, как правило, в отдельной области науки).

Справедливо заметить, что классификация видов ВУЗ-ов, изложенная в ранее действовавшей норме ст. 9 ФЗ №125, фактически не позволяла разграничить чем одна организационно-правовая форма отличается от другой, что в конечном итоге значительным образом затрудняло наполнение административно-правового статуса того или иного вида учебного заведения в системе высшего образования.

Данная проблема не решена и до сих пор, о чём говорят исследователи О.А. Чернова и И.А. Егорова в рамках сравнительного анализа различных видов ВУЗ-ов и приходя к итоговому выводу о том, что все такие виды высших учебных заведений имеют право осуществлять научно-исследовательскую и прикладную деятельность, реализовывать услуги по обучению студентов по программам высшего образования, содействовать совершенствованию системы высшего образования и реализовывать иные мероприятия, связанные с обеспечением функционирования единой системы высшего образования [8, с. 25].

Несмотря на то, что в нормативно-правовой среде действительно отсутствует чёткое разграничение критериев для отнесения того или иного ВУЗ-а к определённому виду, и, более того, административно-правовые пределы их правового статуса, де-факто в практике сложились институциональные признаки, которые позволяют отличить то или иное ВУЗ от другого.

Так, университет – это учреждение, осуществляющее услуги по обучению студентов широкого спектра программ высшего образования, которые, как правило, не связаны между собой и не зависят друг от друга. Как следствие, университет представляет собой образовательное пространство, предусматривающее возможность получения образования по различным направлениям и специальностям начиная от технических и заканчивая гуманитарными отраслями. Здесь же следует отметить ещё одну особенность выражающуюся в том, что в рамках своего административного статуса университеты выступают высшими инстанциями в научно-методической деятельности, то есть своеобразным методическим и (или) научным центром по отношению к ВУЗ-ам других видов.

Академия – это учреждение высшего образования, которое предоставляет услуги получения образования по программам высшего образования в конкретной профессиональной области (как пример: государственное управление; государственная служба; юриспруденция и права; бизнес и т.д.).

Отличается от всех ранее упомянутых видов ВУЗ-ов институт, поскольку в рамках такого учебного заведения, как правило, осуществляется узкоспециализированная профессиональная подготовка будущих специалистов в конкретной сфере (как пример, в сфере: психологии; культуры

народов; международных экономических связей; архитектуры и дизайна и т.д.).

Административно-правовой статус ВУЗ-а может быть определён не только видом учебного заведения, но и также его принадлежностью к системе публичного управления. Так, на сегодняшний день система образования России состоит из публичных (бюджетных) учреждений и таких частных организаций, осуществляющих предоставление услуг образования на частнохозяйственных началах [1]. Система высшего образования не является исключением.

Именно поэтому можно выделить государственные и частные (негосударственные) ВУЗ-ы. ВУЗ-ы, которые включены в государственную систему высшего образования, создаются уполномоченным органом государственной власти не только в сфере образования и (или) науки, но и также иными публичными органами власти, которые заинтересованы в развитии системы образования в конкретной сфере и подготовке соответствующих специалистов (как пример: создание Министерством сельского хозяйства РФ соответствующего ВУЗ-а с аграрной направленностью профессиональной подготовки) [6, с. 81].

В своей деятельности государственные ВУЗ-ы обычно выступают в качестве юридических лиц в организационно-правовой форме бюджетных публично-правовых учреждений (унитарная некоммерческая организация), то есть зависят финансово, имущественно, административно-организационно и иным образом от учредителей и собственником имущества, которыми выступают органы государственной власти РФ или соответствующего субъекта РФ.

Такие публичные ВУЗ-ы осуществляют свою деятельность не в интересах извлечения прибыли (хотя это и допускается для достижения уставной цели), а с целью претворения государственной политики и государственных программ в области образования, науки, инновационной деятельности, занятости и труда, культуры и иных сферах органами государственной власти РФ и субъектов РФ.

По закону частные учреждения высшего образования также не могут являться коммерческими образованиями, однако, также через оказание образовательных услуг, научно-исследовательскую и иную деятельность, допустимую законом, имеют возможность получать доходы для реализации уставной цели такого ВУЗ-а, а именно – для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам.

В отличие от публичных, частные ВУЗ-ы – это юридические лица, которые создаются по решению и на основе имущества частных субъектов, то есть граждан и (или) организаций. При этом закон допускает возможность создания частного ВУЗ-а на основании распоряжения органа РФ или субъекта РФ. К примеру, таким образом была создана и функционирует Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы, которая создана

хоть и по распоряжению Правительства г. Москвы, но всё же является частной организацией.

Подобные частные организации самостоятельны не только в определении видов уставной деятельности и образовательных программ, по которым будут реализовываться образовательные услуги, но и также в разработке и утверждении структуры ВУЗ-а, в образовании представительств и филиалов, в определении правил и порядка организации образовательного процесса. В конце концов, руководство частными ВУЗ-ами осуществляют их непубличные собственники, что исключает возможность какого-либо вмешательства государственных органов в управление хозяйственными делами учебного заведения, в определении его политики, штатного научного, методического и педагогического состава и регуляции иных вопросов, связанных с оказанием образовательных услуг.

Несмотря на некоторую степень автономности частных ВУЗ-ов, они как и публичные учреждения высшего образования руководствуются едиными требованиями, ограничениями, запретами и иными нормами в области административного законодательства. В частности, в общем порядке получают лицензию на оказание образовательных услуг, проходят аккредитацию в установленные законом сроки, а также оказывают услуги лишь по тем программам высшего образования, которые прямо предусмотрены федеральными подзаконными нормативно-правовыми основами.

Таким образом, можно резюмировать, что высшее учебное заведение с точки зрения административно права – это аккредитованное публичное или частное образовательное учреждение, являющее юридическим лицом в различных организационно-правовых формах некоммерческого образования, имеющее лицензию на осуществление образовательных услуг посредством обучения специалистов по государственным программам высшего образования различных специальностей, а также осуществляющее научно-исследовательскую, методическую и иную деятельность, сопряжённую с процессом образования студентов.

При этом с позиции административных правоотношений цель создания и функционирования ВУЗ-ов выражается в решении публичных задач, отражающих разнообразные общественно значимые вопросы. Перечислим основные публичные задачи, которые реализуют как государственные, так и частные ВУЗ-ы в своей деятельности:

-содействие российским гражданам в их культурном, личностном и интеллектуальном развитии;

-удовлетворение муниципальных, региональных, общефедеральных и социальных потребностей в подготовке и интеграции в профессиональную среду высококвалифицированных специалистов;

-своевременная переориентация образовательной среды под динамичную экономику и рынок труда для обеспечения создания условия получения образований по востребованным и наиболее актуальными на сегодняшний день специальностям;

-создание в рамках образовательной среды условий для всестороннего развития личности, а также укрепления правосознания, правовой культуры, социальной нравственности и ответственности у обучающихся [4, с. 3];

-повышение квалификации и профессиональная переориентация уже действующих профессиональных кадров;

-мотивация студентов, научного и педагогического состава при ВУЗ-ах к научно-исследовательской и инновационной деятельности для обеспечения социально-экономического прогресса Российской Федерации.

Учитывая то, что ВУЗ-ы в своей деятельности реализуют отдельные публичные полномочия, логично включение таких субъектов в систему административных правоотношений, к тому же, обладающих административными и публичными компетенциями как при внутреннем управлении делами учебного заведениями, так и вне такой управленческой структуры при обеспечении функционирования административной системы.

По данному вопросу учёный А.А. Кирилловых справедливо замечает, что среди внутренних административных правомочий ВУЗ-ов можно отметить право таких учреждений разрабатывать и применять локальные нормативные акты для регуляции образовательного процесса, определять порядок назначения и смещения с вакантных должностей управления, педагогического или научного состава [5, с. 8]. Здесь же можно отметить и внутриорганизационное саморегулирование аспектов, связанных с регулированием порядка осуществления обязательств не только педагогами, но и также студентами.

Говорить о ВУЗ-ах как о субъектах административного права можно говорить и потому, что за такими учреждениями закреплена возможность применения мер дисциплинарного взыскания, которая свойственна для органов публичной власти, а также для учреждаемых ими публичных учреждений. К таким мерам, к примеру, относятся вынесение устного или письменного предупреждения, выговора, исключения из студенческого или педагогического состава за грубые и (или) неоднократные правонарушения, установленные локальными актами.

Помимо внутренних административных правомочий за ВУЗ-ами закреплены и правомочия внешнего уровня, допускающие возможность участия образовательных учреждений в отдельных аспектах реализации публичных функций, которые закреплены за органами государственной власти или местного самоуправления. Как правило, внешние административные правомочия закрепляются за государственными ВУЗ-ами, а наделение такими полномочиями последних образовательных учреждений осуществляется в интересах и под контролем учредителя, то есть органа публичной власти, который через ВУЗ намеривается реализовать отдельные публично-правовые задачи.

К примеру, согласно действующему законодательству лишь за государственными ВУЗ-ами закреплена возможность подготовки будущих сотрудников правоохранительных служб системы МВД РФ, ФСБ РФ, СК РФ,

Росгвардии и иных структур, в рамках образовательного процесса которого такие учебные заведения имеют право учитывать срок профессионального обучения в единый стаж государственной службы будущих сотрудников указанных органов государственной власти.

Такие органы власти, учреждающие государственные ВУЗы, делают это в публичных интересах, а именно – с целью подготовки профессиональных кадров в конкретной сфере государственного управления и (или) службы, а для обеспечения соответствующей возможности – наделяют подконтрольные им учреждения некоторыми административно-правовыми полномочиями, которыми, к примеру, не могут быть наделены по закону частные образовательные учреждения в системе высшего образования.

Так, такие государственные ВУЗы в административных правоотношениях для обеспечения целей и задач уставной деятельности могут вступать в отношения по государственным закупкам, по оказанию услуг для государственных нужд (как пример: НИУ ВШЭ осуществляет по заказу государственных органов научно-исследовательские изыскания, готовит доклады, проводит социологические исследования и т.д.), имеют право в целях образования и научной деятельности закупать и хранить в установленном порядке оружие и боеприпасы к ним, наркотические и психотропные вещества и т.д.

Как следствие, можно прийти к выводу, что на сегодняшний день административно-правовой статус государственных ВУЗов несколько шире нежели у частных учреждений высшего образования, что позволяет им активно участвовать во внешне-публичных административных правоотношениях. Такое положение опосредованно особым целевым статусом и назначением учреждения государственных ВУЗов, что однако непосредственно влияет на сужение их автономии в управлении, определении структуры образовательного учреждения, в использовании и распоряжении имуществом и финансами учреждения, а также в определении её политики [7].

Несмотря на ряд отмеченных различий среди различных уровней функционирования ВУЗов, которые непосредственно влияют не только на их организационно-управленческую автономию, но и также на многообразие направлений участия таких учреждений образования в административно-правовых отношениях, нельзя не заметить некоторую тенденцию к унификации правовых статусов как государственных, так и частных ВУЗов в России.

Так, начиная с 2025 года и вплоть до 2029 года будет действовать единая система сроков и правил приёма студентов на обучение, что позволит нивелировать некоторые индивидуальные подходы отдельных учебных заведений, из-за которых приём студентов нередко затягивался, что непосредственно влияло на гарантии получения образования в других учебных заведениях, куда абитуриент подавал заявки на поступление.

Так, при необходимости прохождения внутренних экзаменов для всех ВУЗов установлен единый срок: 20.07. – 25.07., а опубликование списка

кандидатов должно быть осуществлено не позднее 27.07. Также урегулирован срок приёма абитуриентов, поступающих на бюджетной основе – до 03.08. Приём на платной основе осуществляется до 30.09 и не позднее этой же даты должно осуществляться зачисление студентов [2].

Такой унифицированный подход, с одной стороны, ограничил административные полномочия ВУЗ-ов по локальному определению сроков проведения внутренних экзаменов, приёму документов, а также зачислению абитуриентов. С другой стороны, данное правовое изменение было реакцией Министерства образования и науки России на частые в практике случаи затягивания ВУЗ-ами таких сроков, либо же созданием дифференцированных подходов к срокам от одного учебного заведения к другому, что создавало для абитуриентов риски не поступить ни в одно из учебных заведений из-за необходимости отдать приоритет лишь одному из них.

Подводя итоги исследованию, можно резюмировать, что ВУЗ-ы, как субъекты административного права – это коллективное и обезличенное публично-правовое или частное юридическое образование, представляющее собой самоуправляемую группу участников образовательных, научно-исследовательских и иных отношений, в состав которой входят студенты, члены научных и методических отделов, сотрудники педагогического состава, сотрудники кафедр и субъекты управления образовательным учреждением, вступающих прямо или опосредовано в административные правоотношения для реализации функций соответствующего образовательного учреждения высшего образования.

Также можно резюмировать, что ВУЗ-ы, как субъекты административного права, претворяют отдельные публично-правовые функции в различных сферах социального и государственного управления, занимаясь подготовкой и переквалификацией профессиональных кадров, а также содействуя научно-исследовательскому прогрессу в России. Сочетание частных и публичных начал в организационно-функциональной структуре ВУЗ-ов позволяет обеспечить различные подходы к обеспечению автономности или же наоборот к её усечению в угоду более обширному участию образовательных учреждений в административных правоотношениях неразрывно и в интересах органов публичной власти Российской Федерации.

Список литературы

1. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.12.2012. – №53 (ч. I). – ст. 7598.
2. Приказ Минобрнауки России от 27.11.2024 №821 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_491807/ (дата обращения: 15.02.2025).

3. Федеральный закон от 22.08.1996 №125-ФЗ (ред. от 01.02.2012) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу) // Российская газета. – 29.08.1996. – №164.

4. Агапова, О.В. Социальная функция университетов в России: лучшие практики взаимодействия вузов и местного сообщества / О.В. Агапова, А.Н. Зленко, Ю.И. Купоросов // «Вектор добровольчества – старшее поколение: СПб, 2015. – 107 с.

5. Кирилловых, А.А. Высшее учебное заведение как субъект административного права : дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.14 / А.А. Кирилловых [Место защиты: Юж.-Ур. гос. ун-т]. – Киров, 2013. – 251 с.

6. Кирилловых, А. А. Административно-правовой статус вуза: понятие и структура / А.А. Кирилловых // Журнал российского права. – 2008. – №5 (137). – С. 79-90.

7. Хасанова, Д. Ф. Государственное и частное финансирование вузов в Российской Федерации и в странах ОЭСР / Д. Ф. Хасанова // Экономика и социум. – 2021. – № 6-2(85). – С. 461-467.

8. Чернова, О. А. Правовой статус образовательных организаций высшего образования в Российской Федерации / О. А. Чернова, И. А. Егорова // Инновационное развитие науки и образования: монография. – Пенза : «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г.Ю.), 2019. – С. 18-27.