

Е.С. Шугрина, С.В. Нарутто

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Правоприменительная практика по вопросам разграничения компетенции между органами публичной власти в сфере образования

Компетенция органов власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в сфере образования разграничивается в соответствии с Конституцией РФ, а также федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Компетенция органов публичной власти разграничивается и законами «Об образовании, «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Субъекты РФ и муниципальные образования осуществляют правовое регулирование по различным вопросам образования. Разграничение компетенции между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления основано, прежде всего, на принципах соразмерного распределения публичных задач между уровнями публичной власти и достаточного обеспечения финансовыми средствами для решения поставленных публичных задач. При этом федеральные органы государственной власти вправе осуществлять детальное регулирование в сфере образования даже в части определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ, если соответствующие вопросы не урегулированы региональным законодателем или противоречат федеральному законодательству. Конституционный Суд РФ подтвердил правомерность такого «вторжения» в своем Постановлении от 3 ноября 1997 г. № 15-П, подчеркнув, что если субъект РФ не принял закон, от-

несенный к его компетенции, то федеральный законодатель в случае необходимости вправе осуществить правовое регулирование в этой сфере¹.

На практике нормативными актами субъектов РФ нередко регулируются те отношения, которые не отнесены федеральными законами к компетенции субъектов.

Так, в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» с 1 января 2008 г. изменились полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области образования, из числа полномочий субъектов РФ исключено определение и осуществление политики в области образования. Однако в законы отдельных субъектов изменения не были внесены и этот вопрос был предметом судебных споров. В частности, прокурором по этому основанию был оспорен Закон Республики Саха (Якутия) от 23 мая 1995 г. «Об образовании»².

¹ Постановление КС РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // СЗ РФ. – 1997. – № 45. – Ст. 5241.

² Определение Верховного Суда РФ от 27 мая 2009 г. № 74-Г09-9 Об отмене решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 5 марта 2009 г. и признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу ч. 3 ст. 5, ч. 6 ст. 9, ч. 2 ст. 11, ч. 4 ст. 28, ч. 1 ст. 40 в части, касающейся установления регионального (национально-регионального) компонента государственных образовательных стандартов; ч. 2 ст. 16, ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 17 в части, устанавливающей возможность получения среднего профессионального образования по сокращенным ускоренным программам гражданами, имеющими среднее (полное) общее образование;

Случается, что суд поддерживает правомочность законов субъектов РФ. Так, судом не были признаны принятыми с превышениями полномочий нормы Закона Республики Саха (Якутия) от 23 мая 1995 г. «Об образовании»³, устанавливающие, что «реализация государственной политики в сфере образования в Республике Саха (Якутия) осуществляется через деятельность органов государственной власти Республики Саха (Якутия) в пределах своих полномочий». Суд мотивировал законность данной формулировки тем, что государственная политика РФ может реализовываться через деятельность органов государственной власти Республики. В республиканском законе не устанавливается право Республики Саха (Якутия) на осуществление самостоятельной государственной политики Республики Саха (Якутия) и самостоятельных полномочий в этой области. «Государственная политика в области образования, как следует из Закона РФ «Об образовании», определяется на уровне Российской Федерации. Однако в регионах отсутствуют территориальные органы Министерства образования и образовательная политика осуществляется в каждом субъекте Российской Федерации через деятельность его государственных органов».

Вместе с тем суд усмотрел вмешательство Республики в компетенцию федеральных органов в положении республиканского закона, установившего, что организационной основой деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия) по реализации государственной политики в сфере образования является республиканская (государственная) программа развития образования, утверждаемая Президентом Республики Саха (Якутия). Суд пришел к выводу о том, что эта норма противоречит ч. 2 ст. 1 Закона РФ «Об образовании», согласно которой организационной основой государственной политики РФ в области образования является Федеральная целевая программа развития образования, которая разрабатывается и утверждается Правительством РФ. В законе Республики Саха (Якутия) нет ссылок на Федеральную целевую программу развития образования. «Буквальное толкование абз. 1 ч. 3 ст. 1 Закона Республики Саха (Якутия) состоит в том, что единствен-

ной организационной основой деятельности органов государственной власти Республики Саха (Якутия) по реализации государственной политики в сфере образования названа республиканская программа развития образования, утверждаемая Президентом Республики Саха (Якутия)».

Кроме того, суд указал на превышение полномочий субъекта РФ и по позициям, касающимся ГОСТ и учебных программ. Республиканский закон относит к компетенции своего органа государственной власти в области образования введение республиканских стандартов и требований, в том числе:

«1) республиканские стандарты, определяющие содержание учебных программ по языку саха как государственному языку Республики Саха (Якутия);

2) базовый уровень регионального компонента (составляющего) примерных учебных программ по предметам и курсам познания окружающего мира, национально-регионального компонента трудового, физического воспитания, подготовки к жизни, предметов национальной культуры народов Республики Саха (Якутия);

3) республиканские требования к уровню освоения учащимися и выпускниками учебных программ по указанным предметам и курсам».

Законом Республики также предусмотрено, что республиканские требования в отношении национально-регионального компонента (составляющего) соответствующих образовательных программ разрабатываются не реже одного раза в десять лет. Образовательные программы специальных (коррекционных) образовательных учреждений разрабатываются на базе основных общеобразовательных программ с учетом особенностей психофизического развития и возможностей обучающихся, воспитанников, а также с учетом региональных, национальных и этнокультурных особенностей и республиканских требований.

Суд констатировал нарушение федерального законодательства в части разграничения компетенции (превышение полномочий), ссылаясь на то, что одним из принципов государственной политики в области образования, названным п. 2 ст. 2 Закона РФ «Об образовании», является единство федерального культурного и образовательного пространства.

В ст. 3 указанного акта закреплено, что федеральные законы в области образования:

– разграничивают компетенцию и ответственность в области образования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

ст. 27 Закона Республики Саха (Якутия) от 23 мая 1995 г. № 59-1 «Об образовании».

³ Определение Верховного Суда РФ от 16 ноября 2011 г. № 74-Г11-23 Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 23 июня 2011 г., которым частично удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 23 мая 1995 г. «Об образовании».

- регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами РФ. В этой части федеральные законы в области образования являются законами прямого действия и применяются на всей территории РФ;
- вводят общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов РФ и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования (п. 2).

Субъекты РФ в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством РФ в области образования (п. 3 ст. 3).

Статьей 7 Закона РФ «Об образовании» установлены ФГОС, представляющие собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию (п. 1). В п. 4 этой статьи отражено, что указанные стандарты включают в себя требования к структуре основных образовательных программ, к соотношению частей образовательной программы и их объему, к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса; к условиям реализации основных образовательных программ; к результатам освоения основных образовательных программ. При реализации основных образовательных программ для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья могут быть установлены специальные федеральные государственные образовательные стандарты (п. 5 ст. 7). Разработка и утверждение федеральных государственных образовательных стандартов отнесены к ведению федеральных органов исполнительной власти (п. 6 ст. 7).

В соответствии с п. 6 ст. 9 Закона РФ «Об образовании» основные общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования обеспечивают реализацию федерального государственного образователь-

ного стандарта с учетом типа и вида образовательного учреждения, образовательных потребностей и запросов обучающихся, воспитанников, региональных, национальных и этнокультурных особенностей и включают в себя учебный план, рабочие программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и другие материалы, обеспечивающие духовно-нравственное развитие, воспитание и качество подготовки обучающихся.

Статьей 14 Закона РФ «Об образовании», определяющей общие требования к содержанию образования, предусмотрено, что уполномоченные федеральные государственные органы обеспечивают разработку на основе федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований примерных основных образовательных программ с учетом их уровня и направленности, которые могут включать в себя базисный учебный план и (или) примерные программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и должны учитывать региональные, национальные и этнокультурные особенности (пп. 5.1; 5.2; 5.3).

В приложении к приказу Министерства образования и науки РФ от 6 октября 2009 г. № 373, действующему в редакции от 26 ноября 2010 г., имеется подробное описание каждого из требований, составляющих федеральный государственный образовательный стандарт, по предметам, в частности по результатам освоения родного (нерусского) языка, литературного чтения на родном языке.

Утверждение федеральных государственных образовательных стандартов и установление федеральных государственных требований закреплено подп. 14 ст. 28 Закона РФ «Об образовании» в качестве полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования.

Таким образом, право установления региональных требований, обязательных при реализации основных образовательных программ, в том числе и по примерным учебным программам определенных предметов, органам государственной власти субъекта РФ не предоставлено. Они могут лишь участвовать в разработке на основе ФГОС и требований примерных основных образовательных программ с учетом их уровня и направленности (в части учета региональных, национальных и этнокультурных особенностей), представлять предложения и замечания с целью последующего включения федеральным органом определенных положений в образовательные программы.

Ряд споров касался проверки законов субъектов РФ, регулирующих *прием детей в государствен-*

ные образовательные учреждения. В решении от 15 июня 2011 г. Верховный Суд РФ подтвердил полномочие субъекта РФ по регулированию предоставления первоочередного права при приеме в первый класс детей, проживающих в домах, расположенных в непосредственной близости от соответствующего образовательного учреждения; детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; детей из многодетных семей; детей, имеющих братьев и сестер, обучающихся в данном образовательном учреждении; детей, которым законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы предоставлено преимущественное право при приеме в государственные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу соответствующего уровня⁴.

Изучение законодательства и материалов правоприменительной практики, позволило ученым сформулировать выводы, что законами субъектов РФ должны регулироваться:

1) особенности порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта РФ;

2) дополнительные льготы обучающимся и педагогическим работникам образовательных учреждений;

3) виды и нормы материального обеспечения указанных субъектов правоотношений;

4) региональные нормативы финансирования образования и другие вопросы, не отнесенные к ведению РФ⁵.

Вопросы, связанные с компетенцией субъекта РФ в связи с установлением государственных образовательных стандартов рассматривались в деле об оспаривании по заявлению прокурора пп. 3.3.2 п. 3.3 Положения о Министерстве образования Республики Саха (Якутия), утвержденного Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 16 августа 2007 г., которым устанавливались полномочия Министерства образования Республики Саха (Якутия) по определению порядка установления национально-региональных компонентов ГОСТ и условия их реализации, в связи с тем, что Федеральным законом «Об

образовании» в новой редакции не предусмотрено наличие в Российской Федерации государственных образовательных стандартов, включающих в себя федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты. Прокурор исходил из того, что право субъектов РФ их устанавливать из федерального закона исключено. Суд поддержал позицию прокурора, аргументировав свое решение следующими доводами. В силу ст. 7 Закона РФ «Об образовании» разработка и утверждение ФГОС осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ. Органам государственной субъектам РФ предоставлено право на участие в разработке не национально-регионального компонента государственных образовательных стандартов, а примерных основных образовательных программ (в части учета региональных, национальных и этнокультурных особенностей). При этом данные программы должны быть основаны на ФГОС или федеральных государственных требованиях, а не на государственных образовательных стандартах, которые признаны утратившими силу в связи с изменением Закона РФ «Об образовании». Вывод о том, что обучение лиц, зачисленных до 1 сентября 2009 г. осуществляется в соответствии с государственными образовательными стандартами (в т.ч. региональным (национально-региональным) компонентом) до завершения обучения, предоставляет Министерству образования Республике Саха (Якутия) право устанавливать национально-региональный компонент государственных образовательных стандартов, суд признал ошибочным, основанным на неправильном толковании норм федерального законодательства⁶.

По заявлению прокурора Республики Башкортостан судом проверялась законность постановления Правительства РБ от 29 декабря 2007 г. № 392 «О республиканской целевой программе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров за рубежом на 2008-2012 гг.» в части, касающейся правомочия республиканских органов исполнительной власти на подписание договоров, заключение соглашений с зарубежными образовательными учреждениями и научными центрами. Суд поддержал позицию прокурора, указав, что обучение, подготовка и повышение квалификации граждан РФ в иностранных образовательных учреждениях, осуществляется

⁴ См.: Определение Верховного Суда РФ от 15 июня 2011 г. № 5-Г11-106 «Об отмене решения Московского городского суда от 13 апреля 2011 г. и об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующей ч. 1 ст. 11 Закона города Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве».

⁵ См.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. – М., 2001. – С. 317.

⁶ См.: Определение Верховного Суда РФ от 20 мая 2009 г. № 74-Г09-7 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 12 марта 2009 г. и признании недействующим пп. 3.3.2 п. 3.3 Положения о Министерстве образования Республики Саха (Якутия), утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 16 августа 2007 г. № 351.

по прямым договорам, заключаемым образовательными учреждениями, ассоциациями, органами, осуществляющими управление в сфере образования, иными юридическими лицами, а также физическими лицами в соответствии с международными договорами РФ. В силу требований Федерального законодательства органы государственной власти субъекта РФ, республиканские органы исполнительной власти, не являющиеся специально уполномоченными на осуществление управления в сфере образования, не вправе заключать договоры и соглашения с зарубежными образовательными учреждениями. Прямой договор может заключать только специально уполномоченный орган, осуществляющий управление в сфере образования. В республике таким органом является Министерство образования Республики Башкортостан, как орган осуществляющий управление в сфере образования, а также Правительство Республики Башкортостан, которое контролирует и осуществляет конкретную политику, в том числе и в сфере образования⁷.

Суд не усмотрел нарушений принципа разграничения компетенции положением ст. 14 Закона Московской области «Об образовании» от 27 июля 2006 г. № 136/2006-ОЗ, предусматривающим государственное финансирование негосударственных общеобразовательных учреждений области, осуществляющих деятельность по предоставлению начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в пределах государственных образовательных стандартов. Анализируя полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), закрепленные п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», суд указал, что полномочия, указанные в данном пункте могут быть расширены при условии, что такие полномочия могут осуществляться только за счет и

в пределах средств регионального бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета), а также это не должно противоречить Конституции РФ и федеральным законам⁸.

Представляет интерес дело о законности компетенции республики как субъекта РФ по вопросу введения в образовательных учреждениях *государственного языка республики*. Прокурор Карачаево-Черкесской Республики обратился в Верховный Суд Карачаево-Черкесской Республики с заявлением о признании недействующим положения Закона Карачаево-Черкесской Республики от 6 января 1998 г. № 376-XXII «Об образовании» о том, что «в образовательных учреждениях (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования), в которых обучение ведется на русском языке, вводится с первого класса в качестве обязательного учебного предмета, для носителя языка, государственные языки республики (абазинский, карачаевский, ногайский, черкесский)». Решением Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики заявление прокурора удовлетворено. Однако Верховный Суд РФ не усмотрел превышения нормотворческой компетенции субъекта РФ в области образования, отметив, что норма республиканского закона адресована она не гражданам, а образовательным учреждениям; в ней нет каких-либо запретов, ограничений, или привилегий по изучению того или иного государственного языка Карачаево-Черкесской Республики; весьма ясно и определенно усматривается целевая позитивная направленность закона. «По сути, в нем сформулирована мера должного поведения образовательного учреждения не с целью создания препятствий в изучении государственных языков, а с целью исключения возможных фактов необоснованного отказа образовательным учреждением гражданам в изучении выбранного ими государственного языка республики, и, тем самым, обеспечивается общедоступность изучения государственных языков субъекта Российской Федерации...», что согласуется с требованиями федерального законодательства, регламентирующими принципы языковой политики...»⁹.

⁷ См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 января 2009 г. № 49-Г08-67 Об отмене решения Верховного Суда Республики Башкортостан от 10 октября 2008 г. и отказе в удовлетворении заявления о признании отдельных положений постановления Правительства Республики Башкортостан от 29 декабря 2007 г. № 392 «О республиканской целевой программе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров за рубежом на 2008-2012 гг.» не соответствующими закону и недействующими.

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 февраля 2007 г. № 4-Г06-52 «Об оставлении без изменения решения Московского областного суда от 28 ноября 2006 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующей ст. 14 Закона Московской области «Об образовании» от 27 июля 2006 г. № 136/2006-ОЗ.

⁹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 15 апреля 2009 г. № 30-ГО9-3 Об отмене решения Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 10 февраля 2009 г. и об отказе в признании недействующим п. 6 ст. 7 Закона Карача-

Законом Республики Дагестан от 3 ноября 2006 г. № 57 «Об образовании» предусматривалось: «в образовательных учреждениях с русским языком обучения обеспечивается изучение родных языков как обязательного предмета» (ч. 5 ст. 5). Данное положение было оспорено прокурором. В судебном решении по делу отмечается, что общие вопросы языковой политики в области образования регламентируются Законом РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» и Законом РФ «Об образовании». Согласно их нормам, одним из принципов государственной политики в области образования является защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства; законодательство РФ в области образования включает в себя не только федеральное законодательство, но и законодательство субъектов РФ. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством РФ в области образования.

По смыслу ст. 7 Закона «Об образовании» юридическим критерием, позволяющим выявить недифференцированный подход к преподаванию и изучению государственных языков в субъектах РФ (в том числе возложению на граждан, не предусмотренных федеральным законодательством в области образования, обязанностей); несоблюдение единства образовательного пространства, служат федеральные государственные образовательные стандарты, то есть требования, предъявляемые к структуре основных образовательных программ, к соотношению частей основной образовательной программы и их объему, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса; условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; результатам освоения основных образовательных программ. Однако, таких требований Закон Республики Дагестан «Об образовании» не устанавливает, а, следовательно, он не противоречит федеральному законодательству в контексте заявленных требований прокурора.

В суде оспаривалась законность учреждения субъектом РФ *премии молодым ученым*. Губернатором Саратовской области 13 марта 2002 г. принято

постановление № 44 «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина», которым в целях повышения активности молодежи, стимулирования молодежных инициатив, учреждена ежегодная молодежная премия имени П.А. Столыпина, утверждено Положение о молодежной премии имени П.А. Столыпина и описание знака и диплома лауреата названной молодежной премии. Прокурор Саратовской области поставил под сомнение законность данного акта, указав, что им фактически устанавливается порядок распоряжения государственной собственностью области, что в компетенцию губернатора не входит, и кроме того актом не определены существо задания, критерии и порядок оценки результатов работы или иных достижений, место представления результатов работ или иных достижений. Верховный Суд РФ не нашел оснований для отмены акта губернатора, обратившись к толкованию областных законов и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и сделав вывод о том, что высшее должностное лицо субъекта РФ имеет полномочия принимать соответствующий акт¹⁰.

В судебной практике разрешение споров о компетенции между РФ и ее субъектами касается возможности субъекта РФ установить *коэффициент уровня образования руководителей, специалистов и служащих* образовательных учреждений высшего профессионального образования и учреждений дополнительного профессионального образования (для магистра и для дипломированного специалиста). Постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 18 апреля 2008 г. № 82-п «О переходе государственных образовательных учреждений Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на новую систему оплаты труда» утверждено Положение об оплате труда работников государственных образовательных учреждений Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, которым установлен коэффициент уровня образования для указанных выше субъектов. В суд обратился В.В. Кульчевский полагавший, что установление разных коэффициентов уровня образования для магистра и дипломированного специалиста противоречит

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2012 г. № 32-АПГ12-3 Об оставлении без изменения решения Саратовского областного суда от 11 января 2012 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Саратовской области «Об учреждении молодежной премии им. П.А. Столыпина» от 13 марта 2002 г. № 44.

ево-Черкесской Республики «Об образовании» от 06 января 1998 г. № 376-XXII.

п. 2 ст. 6 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и нарушает его права, поскольку он, являясь дипломированным специалистом и обладая одинаковым с магистром уровнем образования, получает меньшую заработную плату из-за применения при ее расчете более низкого коэффициента уровня образования. Верховный Суд РФ определил, что с учетом положений ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, статей 3 и 132 ТК РФ, запрещающих дискриминацию в сфере труда, в том числе дискриминацию при установлении и изменении условий оплаты труда, региональный акт подлежит отмене. Специалист и магистр являются квалификациями в рамках одного уровня высшего профессионального образования, поэтому установление оспариваемым постановлением различных коэффициентов уровня образования для магистра и дипломированного специалиста является дискриминацией при установлении условий оплаты труда¹¹.

Предметом судебного разбирательства были вопросы, связанные с *реорганизацией органов управления образованием субъекта РФ*. Прокурор Приморского края обратился в суд с заявлением о признании недействительным постановления губернатора Приморского края от 18 октября 2002 г. № 545 «О создании департамента образования, науки и социальной защиты населения администрации Приморского края», указав на то, что указанным постановлением путем слияния департамента образования и науки администрации края и управления социальной защиты населения администрации края создан департамент образования, науки и социальной защиты населения администрации Приморского края. По мнению прокурора, создание департамента на базе двух самостоятельных структур исполнительной власти администрации Приморского края путем их слияния противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству, поскольку система органов государственной власти субъектов РФ должна соответствовать основам конституционного строя, общим принципам организации исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом, и

составлять единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Суд удовлетворит заявление прокурора, ссылаясь на ч. 2 ст. 77 Конституции РФ о том, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти РФ. Согласно Конституции РФ и федеральному законодательству органом исполнительной власти, проводящим государственную политику, осуществляющим управление и координацию в установленном порядке деятельностью других органов исполнительной власти в области образования, молодежной политики, научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования, научных и иных организаций системы образования, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации, является Министерство образования РФ. Положение об этом Министерстве вопросы социальной защиты населения в компетенцию этого федерального органа исполнительной власти не включило. При таких условиях Министерство образования РФ не может координировать и направлять деятельность других государственных органов, каковым является Департамент образования, науки и социальной защиты населения администрации Приморского края, по вопросам, связанным с социальной защитой населения¹².

В судебной практике встречались дела, касающиеся *разграничения компетенции между законодательным и исполнительным органами власти*. В частности, судом рассматривалось заявление С. о признании незаконными подп. 1 и 10 п. 6 Положения о Министерстве образования РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 258, предусматривающих, что Минобразования России как федеральный орган исполнительной власти имеет право, в частности, издавать в пределах своей компетенции, в том числе совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, нормативные правовые акты в виде приказов, рас-

¹¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 22 декабря 2010 г. № 69-Г10-1406 отмене решения суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 20 октября 2010 г. и о признании недействующим постановления правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 18 апреля 2008 г. № 82-п «О переходе государственных образовательных учреждений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на новую систему оплаты труда» в части установления различных коэффициентов уровня образования для магистров (1,60) и дипломированных специалистов (1,50).

¹² См.: Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2003 г. № 56-Г03-3 Заявление о признании недействительным постановления губернатора Приморского края от 18 октября 2002 г. № 545 «О создании департамента образования, науки и социальной защиты населения администрации Приморского края» удовлетворено правомерно, так как оно издано за пределами компетенции губернатора края, поскольку вопросы построения органов государственной власти отнесены к совместной компетенции РФ и субъектов РФ.

поряжений, правил, инструкций и положений, обязательные для выполнения всеми федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся образовательные учреждения, органами исполнительной власти субъектов РФ, находящимися в ведении Министерства образовательными учреждениями и организациями, давать разъяснения по ним; проводить в установленном порядке эксперименты продолжительностью до 5 лет в области использования современных образовательных технологий и организации учебного процесса и научно-исследовательской деятельности в сфере образования. Суд не усмотрел нарушения федеральных законов «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «Об образовании».

Отдельные дела касались законности *социальной поддержки субъектами РФ лиц, обладающих учеными степенями доктора наук*. В деле об оспаривании постановления Правительства Пермского края от 8 апреля 2009 г. № 208-п «Об установлении за счет бюджета Пермского края дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям лиц, которым присуждены ученые степени доктора наук» судом рассматривались положения, предусматривающие установление за счет средств бюджета Пермского края: социальных выплат докторам наук, работающим в государственных высших учебных заведениях, в возрасте до 65 лет; доплат к пенсиям неработающим докторам наук, уволенным в связи с выходом на пенсию. Суд пришел к выводу, что краевой исполнительный орган превысил полномочия, предоставленные ему Законом Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края». Закон не предоставил Правительству права на осуществление правового регулирования социальной поддержки и социального обслуживания, поддержки семей, развития образования на территории края. Не закреплено такого полномочия и федеральным законодательством.

2. Отдельные вопросы правоприменительной практики по вопросам государственной аккредитации, лицензирования и аттестации

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования» государственный надзор за соблюдением законодательства РФ в области образования и государственный контроль качества образования

осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими полномочия РФ в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ.

Согласно Постановления Правительства РФ от 17 июня 2004 г. «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» именно Рособрнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки.

Вместе с тем, функции обеспечения законности, защиты прав граждан возложены и на органы прокуратуры. Определенный интерес представляет характер и динамика правонарушений. Так, в представлении Генеральной прокуратуры РФ от 28 сентября 2000 г. № 21-19-2000 «Об устранении нарушений федерального законодательства о начальном и среднем профессиональном образовании» приводится информация о результатах проверки в 30 субъектах Федерации. К наиболее типичным нарушениям в представлении называются нарушения правил приема в учебные учреждения; установления незаконных платных образовательных услуг, нарушения прав отдельных категорий обучающихся, нарушения лицензирования, а также надлежащего оформления учредительных документов образовательных учреждений.

По сведениям, представленным в публичном докладе Рособрнадзора за 2010 г., количество выявленных в 2010 г. нарушений за год увеличилось на 78%, а количество направленных предписаний увеличилось на 16%. Информация о выданных предписаниях и сроках их исполнения ежемесячно размещается на официальном сайте Рособрнадзора. О выявленных нарушениях и выданных предписаниях информировались учредители образовательных учреждений для принятия соответствующих мер¹³.

В случае, если меры по устранению не принимались, следовало применение мер ответственности. Так, в постановлении ФАС Уральского округа от 11 августа 2009 г. № Ф09-5717/09-С1 по делу № А76-5435/2009-50-80 отмечается, что арбитражный суд правильно удовлетворил иск о привлечении к ответственности по ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку учреждение осуществляет образовательную деятельность по адресу, не указанному в приложении к лицензии, без положительного заключения экспертной лицен-

¹³ http://obrnadzor.gov.ru/common/upload/files/RosOBrNad_19.pdf

зионной комиссии о возможности ведения образовательной деятельности, без соответствия строительным, санитарным и гигиеническим нормам и правилам указанных помещений, что является нарушением условий, предусмотренных названной лицензией (п. 12 ст. 33 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»). При рассмотрении другого дела в постановление ФАС Уральского округа от 29 июля 2009 г. № Ф09-5421/09-С1 по делу № А60-8156/2009-С6 указывается, что руководствуясь пп. 6, 7 ст. 33 Закона РФ «Об образовании», арбитражный суд обоснованно удовлетворил заявление о привлечении учреждения к административной ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку установил, что, получив лицензию на право осуществления образовательной деятельности, учреждение приняло на себя обязательства по соблюдению требований и условий такой деятельности. Одним из таких условий является выполнение в области лицензируемой деятельности требований, установленных нормативными правовыми актами.

В 2011 г. Рособнадзором проведено более 500 плановых и внеплановых проверок по вопросам соблюдения образовательными учреждениями и научными организациями законодательства РФ в области образования, лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности и контроля качества образования. Проверки проводились в 39 субъектах РФ. Более чем 90% образовательных учреждений и научных организаций из числа проверенных в 2011 г. допускали нарушения требований законодательства Российской Федерации в области образования, лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности, требований государственных образовательных стандартов. Образовательным учреждениям и научным организациям, допустившим нарушения, направлены предписания Рособнадзора. Возбуждено 447 дел об административных правонарушениях. За неисполнение предписаний Рособнадзора 9 образовательным учреждениям приостановлено действие лицензии, 1 образовательному учреждению приостановлено действие свидетельства о государственной аккредитации¹⁴.

К наиболее типичным нарушениям в 2011 г. Рособнадзор относит¹⁵:

- нарушения требований законодательства РФ в области образования в части порядка приема граждан в образовательные учреждения профессионального образования, имеющие государственную аккредитацию;
- нарушения требований законодательства РФ в области образования в части правил оказания платных образовательных услуг;
- нарушения требований законодательства РФ в области образования в части деятельности представительств образовательных учреждений
- нарушения требований законодательства РФ в области образования в части порядка выдачи документов государственного образца об образовании;
- нарушения требований законодательства РФ в области образования в части проведения итоговой государственной аттестации; организации работы государственных аттестационных комиссий;
- нарушения требований государственных образовательных стандартов (в части содержания подготовки обучающихся и выпускников);
- нарушения обязательных лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.

Даже поверхностное сопоставление типичных нарушений в сфере образования в 2000 и 2011 гг. показывает, что их характер принципиально не изменился.

Следует отметить, что большинство разногласий между вузами и Рособнадзором рассматривается во внесудебном порядке, однако есть и судебные решения¹⁶. Причем количество судебных решений неуклонно возрастает. В качестве примеров можно привести следующие.

Государственная аккредитация¹⁷. В ст. 33.2 Закона РФ «Об образовании» подчеркивается, что государственная аккредитация проводится в отношении образовательных учреждений всех типов и видов (за исключением дошкольных образовательных учреждений и образовательных учреждений дополнитель-

рамках каждой группы приводится в письме Рособнадзора от 24 января 2012 г. № 07-94/03.

¹⁶ См.: Опись судебных дел за 2009/2010 гг. с участием Рособнадзора приводится на сайте http://obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main_directions/sud/

¹⁷ Об отдельных аспектах нового законодательства более подробно см.: Ратников В.В. Принятие решения о государственной аккредитации вуза: новеллы законодательства // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 29.

¹⁴ См.: Письмо Рособнадзора от 24 января 2012 г. № 07-94/03 «О нарушениях в деятельности образовательных учреждений и научных организаций» // Администратор образования. – 2012. – № 9.

¹⁵ Более подробная информация о характере нарушений в

ного образования детей), реализующих образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные образовательные стандарты или федеральные государственные требования. Целями государственной аккредитации образовательного учреждения являются подтверждение соответствия качества образования по образовательным программам, реализуемым образовательным учреждением, федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям.

В настоящее время действует новое положение о государственной аккредитации образовательных учреждений¹⁸, поэтому правоприменительная практика по новым правилам еще только формируется, о тенденциях говорить пока преждевременно.

Вместе с тем есть довольно интересное судебное дело, при рассмотрении которого были использованы особенности процедуры государственной аккредитации, действовавшей в разное время, однако окончательно вопрос разрешился в 2012 г.¹⁹ Сторонами являлся негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования (высшее учебное заведение) «Европейский Университет Права Justo» (институт) и Росособнадзора. Предметом спора являлось наименование образовательного учреждения и то как это наименование отражалось в аккредитационных документах. По мнению заявителя, законодательством не установлен запрет на указание в наименовании учреждения помимо статуса, по которому получена аккредитация («институт»), дополнительного статуса «университет». В Определении ВАС РФ от 29 февраля 2012 г. № ВАС-1548/12 по делу № А40-5721/11-153-62 подчеркивается, что указание в наименовании образовательного учреждения двух видов образовательных учреждений («университет» и «институт») противоречит требованиям Федераль-

ного закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В большинстве судебных дел, связанных с процедурой государственной аккредитации, рассматриваются вопросы связанные бездействием Росособнадзора по оформлению и выдачи свидетельства о государственной аккредитации учебного заведения, однако в ходе судебного следствия выясняется, что отказ на самом деле имеет мест из-за того, что заявителем не соблюден порядок представления документов для аккредитации²⁰ либо не выполнены иные требования.

Так, решением Арбитражного суда г. Москвы от 7 февраля 2008 г. НОУ «Международный гуманитарный институт им. Е.П. Романовой» было отказано в удовлетворении заявления об оспаривании решения аккредитационной коллегии Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки от 4 октября 2007 г. № 6-2007/АК. В Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 мая 2008 г. № 09АП-3171/2008-АК по делу № А40-53433/07-92-371 подчеркивается, что государственная аккредитация высшего учебного заведения включает в себя экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям государственных образовательных стандартов, а также показателей деятельности образовательного учреждения, которые необходимы для определения его вида. Оценивая доводы заявителя, суд обоснованно отметил, что показатели деятельности образовательного учреждения, необходимые для определения вида «институт», объективно не соответствуют утвержденным критериальным значениям: «Среднегодовой объем финансирования научных исследований за пять лет» — 84,7 тыс. руб. (критериальное значение — 1 500,0 тыс. руб.); «Среднегодовое число защит диссертаций на 100 человек научно-педагогического персонала за пять лет» — 0,7 (критериальное значение — 1,0); «Среднегодовой объем научных исследований на единицу научно-педагогического персонала за пять лет» — 1,4 тыс. руб. (критериальное значение — 5,0 тыс. руб.); «процент штатных преподава-

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. № 184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций».

¹⁹ Определение ВАС РФ от 28 февраля 2011 г. № ВАС-16923/10 по делу № А40-163682/09-106-1003; Постановление ФАС Московского округа от 2 сентября 2010 г. № КА-А40/9852-10 по делу № А40-163682/09-106-1003; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16 июня 2011 г. № 09АП-11343/2011-АК по делу № А40-5721/11-153-62; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 28 мая 2010 г. № 09АП-10383/2010-АК по делу № А40-163682/09-106-1003; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19 февраля 2010 г. по делу № А40-163682/09-106-1003; Определение Московского городского суда от 26 марта 2012 г. по делу № 33-8532.

²⁰ См.: Определение ВАС РФ от 14 декабря 2010 г. № ВАС-16923/10 по делу № А40-163682/09-106-1003; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 апреля 2007 г. № 09АП-4057/2007-АК по делу № А40-78798/06-149-491; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 07 февраля 2008 г. по делу № А40-53433/07-92-371; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 1 июня 2006 г., 9 июня 2006 г. по делу № А40-10064/06-84-65; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 29 октября 2003 г. № Ф03-А73/03-2/2363.

телей» — 41,7% (критериальное значение — 50,0%). При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции считает обоснованным и основанным на законе вывод суда первой инстанции об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных Институтом требований.

В последнее время стали появляться судебные дела, связанные с тем, что образовательное учреждение своевременно не информировало обучающихся об отсутствии или отзыве документов, позволяющих осуществлять образовательную деятельность. В таких случаях заявитель со ссылкой на законодательство о защите прав потребителей требует возврата денег, уплаченных за обучение²¹.

Например, К. обратился в суд с иском к НОУ Институт «Психологии и Психодиагностики», ссылаясь на то, что при поступлении в данное учебное заведение с целью получения высшего образования, ему не была предоставлена информация о том, что НОУ Институт «Психологии и Психодиагностики» не является высшим учебным заведением и не имеет государственной аккредитации, а также лицензии на оказание образовательных услуг. Разрешая спор по существу и удовлетворяя иск частично, суд руководствовался тем, что в нарушение ст. 4 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» ответчик не предоставил истцу информации об отсутствии у НОУ Институт «Психологии и Психодиагностики» государственной аккредитации, а также о прекращении действия лицензии на оказание образовательных услуг на дату окончания истцом обучения в НОУ Институт «Психологии и Психодиагностики». В Определении Московского городского суда от 2 марта 2011 г. по делу № 33-5489 указывается, что данные выводы суда мотивированы, подтверждаются имеющимися в материалах дела доказательствами и оснований для признания их незаконными по доводам кассационной жалобы не имеется.

Лицензирование. В соответствии со ст. 33.1 Закона РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании» лицензирование образовательной деятельности осуществляется в соответствии с законодательством РФ о лицензировании отдельных видов деятельности. Лицензированию подлежит образовательная деятельность

образовательных учреждений, научных организаций или иных организаций по образовательным программам. Лицензия на осуществление образовательной деятельности действует бессрочно.

В настоящее время действует новое Положение о лицензировании образовательной деятельности утверждено Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 174. Согласно данного положения лицензионными требованиями и условиями при осуществлении образовательной деятельности являются:

а) наличие у соискателя лицензии на осуществление образовательной деятельности (далее — лицензия) или лицензиата в собственности или на ином законном основании оснащенных зданий, строений, сооружений, помещений и территорий (включая оборудованные учебные кабинеты, объекты для проведения практических занятий, объекты физической культуры и спорта, условия обеспечения обучающихся, воспитанников и работников питанием и медицинским обслуживанием), необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию и реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам и соответствующим требованиям, установленным законодательством РФ в области образования;

б) наличие у лицензиата учебно-методической документации по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующей требованиям, установленным законодательством РФ в области образования;

в) наличие у лицензиата учебной, учебно-методической литературы и иных библиотечно-информационных ресурсов и средств обеспечения образовательного процесса по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам, соответствующих требованиям, установленным законодательством РФ в области образования;

г) наличие в штате лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, численность и образовательный ценз которых обеспечивают осуществление образовательной деятельности по реализуемым в соответствии с лицензией образовательным программам и соответствующим требованиям, установленным законодательством РФ в области образования;

д) соблюдение лицензиатом установленных законодательством РФ в области образования требований к организации образовательного процесса.

Один или несколько из вышеназванных критериев регулярно исследуется в материалах правоприменительной практики. Например, в Постановлении

²¹ См.: Постановление Президиума Челябинского областного суда от 24 декабря 2008 г. по делу № 44-г-111/2008; Определение Московского городского суда от 1 июля 2010 г. по делу № 33-16602; Определение Московского городского суда от 14 декабря 2010 г. по делу № 33-39057; Определение Московского городского суда от 26 апреля 2011 г. № 4г/6-1642; Определение Московского городского суда от 16 марта 2011 г. № 33-7104.

ФАС Московского округа от 4 августа 2009 г. № КА-А40/7241-09 по делу № А40-27044/08-130-269 констатируется, что оспариваемый приказ об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности соответствует ст. 33 Закона РФ «Об образовании»; арбитражный суд отказал в признании ненормативного правового акта недействительным, поскольку заявитель не представил в установленный срок подлинный договор аренды нежилых помещений и выписку из ЕГРП. В определении Приморского краевого суда от 16 марта 2010 г. по делу № 33-2282 указывается, что иск о приостановлении деятельности общеобразовательного учреждения удовлетворен правомерно, поскольку учебный процесс проводился в здании, которое не принято в эксплуатацию в установленном законом порядке, и срок действия лицензии на право осуществления общеобразовательной деятельности истек.

В другом деле исследуется целый комплекс названных критериев. Из материалов дела следует, что прокурор Ленинского района г. Ульяновска обратился в суд с заявлением в порядке ст. 45 ГПК РФ в интересах неопределенного круга лиц и Российской Федерации к автономной некоммерческой организации «Средневолжский открытый университет» (далее — АНО СОУ) и ГОУ ВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики» о запрещении осуществления образовательной деятельности. По результатам проверки АНО СОУ установлено, что названной некоммерческой организацией помимо деятельности, предусмотренной лицензией, реализуются программы среднего и высшего профессионального образования по специальностям «Юриспруденция», «Менеджмент», «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Информационные системы и технологии в экономике». Данный вид образовательной деятельности осуществляется совместно с МЭСИ как с организацией-партнером на основании договора о сотрудничестве в сфере образовательной деятельности от 20 января 2004 г.

Из материалов дела усматривается, что в ходе проверки соблюдения ответчиками законодательства РФ о высшем и послевузовском профессиональном образовании выявлен ряд нарушений положений ст. 33 Закона РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании», п. 3 ст. 10 Федерального закона от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», согласно которым программы среднего и высшего профессионального образования имеют право реализовывать только филиалы и представительства образовательных учреждений. АНО СОУ,

являясь юридическим лицом, не является представительством или филиалом МЭСИ. Между тем в нарушение требований закона приемная комиссия МЭСИ проводила набор студентов в помещении АНО СОУ с привлечением персонала последнего; заключенные со студентами договоры об обучении сроком на 1 год предполагали многолетнее обучение; сотрудники АНО СОУ оформляли необходимую для обучения документацию на студентов МЭСИ (приказы о формировании групп студентов, о завершении изучения дисциплины, списки обучающихся); на 11 февраля 2008 г. обучающимися в АНО СОУ являлись только студенты экстерната МЭСИ, обучающиеся по учебникам МЭСИ; деньги за обучение студенты МЭСИ вносили в бухгалтерию АНО СОУ. В МЭСИ экзамены и зачеты не сдавались, письменные работы не направлялись.

В Определении Верховного Суда РФ от 31 марта 2009 г. № 80-Впр09-6 говорится, что при таких обстоятельствах прокурор вправе был обратиться в суд с названным заявлением, и у суда не было законных оснований для прекращения производства по делу. Заявление прокурора направлено не только в защиту обучающихся в настоящее время студентов АНО СОУ и МЭСИ, но и в защиту интересов лиц, у которых в будущем возникнет право на обучение в образовательном учреждении и получение образования, а также на защиту интересов РФ, поскольку реализация программ среднего и высшего профессионального образования без специального разрешения (лицензии) ставит под угрозу интересы государства на получение гражданами качественного высшего образования в соответствии с установленными федеральными государственными образовательными стандартами ч. 5 ст. 43 Конституции РФ. Круг таких лиц точно определен быть не может.

К сожалению, для негосударственных образовательных организаций вышеописанная ситуация является довольно типичной.

Анализ правоприменительной практики по вопросам лицензирования образовательной деятельности показывает, что существуют проблемы не столько в нормативном правовом регулировании, сколько в нежелании образовательного учреждения четко следовать установленным правилам, необходимым для получения лицензии на образовательную деятельность²².

²² См.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 3 марта 2008 г. № 09АП-17847/07-АК по делу № А40-35168/07-152-222; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 15 июля 2010 г. по делу № А40-27680/10-92-

Согласно ст. 33.1 Закона РФ «Об образовании» документ, подтверждающий наличие лицензии, имеет приложение, являющееся его неотъемлемой частью. В приложении к документу, подтверждающему наличие лицензии, указываются адреса мест осуществления образовательной деятельности, сведения об образовательных программах (для профессиональных образовательных программ, программ профессиональной подготовки с указанием профессий, направлений подготовки (специальностей), квалификаций), а также иные сведения. По каждому филиалу образовательного учреждения, научной организации или иной организации оформляется отдельное приложение к документу, подтверждающему наличие лицензии, с указанием также наименования и места нахождения такого филиала.

Большое количество дел связано с необходимостью получения лицензии в образовательных учреждениях, имеющих филиалы.

Еще в 2003 г. в своем определении от 20 февраля 2003 г. № КАС03-38 Верховный Суд указал, что законодательством РФ в сфере образования предусмотрено прохождение лицензирования филиалами образовательных учреждений в общем порядке, установленном для самих образовательных учреждений. Нормы ст. 49 Гражданского кодекса РФ, определяющие правоспособность юридического лица, в соответствии с которой юридическое лицо получает право на занятие определенными видами деятельности только после получения лицензии, не исключает возможности законодательного установления обязанности филиалов юридического лица (в данном случае образовательного учреждения) по самостоятельному прохождению лицензирования²³.

3. Отдельные вопросы правоприменительной практики по вопросам правового статуса вузов

«В ходе эмпирического исследования экономического поведения вузов в условиях реформ в период 2006-2009 гг. были выявлены следующие тенденции: стремительный экстенсивный финансовый рост; концентрация финансовых ресурсов в крупных и сверхкрупных вузах; формирование вузов-гигантов; поляризация экономического позиционирования вузов.

В 2006 г. среди 332 вузов Рособразования было всего 3 вуза, в каждом из которых объемы бюджетного финансирования превышали 1 млрд руб. Их доля в общем объеме финансирования составляла всего 2,5%. В 2009 г. таких вузов стало 28 и их доля в общем объеме финансирования выросла до 31,7%. Аналогично увеличилось число вузов с финансированием более полумиллиарда рублей в год. В 2006 г. их было 14 и их доля в общем объеме финансирования составляла 14,7%. В 2009 г. их стало 72 и доля увеличилась до 30%. Поэтому сегодня 100 крупных вузов Рособразования стягивают на себя более 60% общего объема финансирования. Однако такая концентрация финансовых ресурсов вовсе не привела к системным изменениям²⁴.

В последние несколько лет ситуация с типами и видами образовательных учреждений претерпела существенные изменения. Причем анализ текста проекта федерального закона об образовании показывает, что эта тенденция будет продолжена.

В настоящее время создаются и обладают фактически особым статусом:

- Московский и Санкт-Петербургский государственные университеты;
- федеральные университеты;
- национальные исследовательские университеты.

Выше были приведены только примеры различных видов университетов. Различия проявляются по многим направлениям, включая взаимоотношения с собственником, особенности замещения должности ректора, наличие особых государственных образовательных стандартов, порядок и объем финансирования, взаимоотношения в Минобрнауки и Рособрудзором и др.

Наиболее успешными в плане обеспечения инновационного характера развития образовательной деятельности становятся такие учебные заведения, в которых одновременно реализуются три типа процессов²⁵:

- разработка образовательных технологий, обеспечивающих интеграцию проектных и исследовательских задач в учебный процесс;
- разработка проектов, связанных с развитием различных технологий, секторов и отраслей экономики;

126; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 7 ноября 2007 г. по делу № А40-35168/07-152-222.

²³ См.: Решение Верховного Суда РФ от 18 декабря 2002 г. № ГКПИ2002-1361; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 14 декабря 2005 г. № Ф08-5957/2005-2347А.

²⁴ См.: Абанкина И.В., Николаенко Е.А., Филатова Л.М. Структурная динамика вузов России: экономический аспект // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 книгах. Книга 2. – М., 2012. – С. 343.

²⁵ Там же.

- проведение исследований как фундаментального, так и прикладного характера.

Об этом свидетельствуют и новые нормативные правовые акты, активно принимающиеся в последнее время. 9 апреля 2010 г. Правительство РФ утвердило постановления:

- № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства» (постановлением предусмотрена возможность выделения субсидий производственным предприятиям сроком от 1 до 3-х лет, объёмом финансирования до 100 млн. рублей в год для финансирования комплексных проектов организации высокотехнологичного производства, выполняемых совместно производственными предприятиями и высшими учебными заведениями);
- № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» (постановлением предусмотрено выделение на государственную поддержку развития инновационной инфраструктуры образовательных учреждений бюджетных ассигнований в 2010 г. 3 млрд. рублей, в 2011 г. в размере 2 млрд. рублей и в 2012 г. -3 млрд. рублей);
- № 220 «О мерах по привлечению ведущих учёных в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования» (согласно постановлению на конкурсной основе для проведения научных исследований выделяются гранты в размере до 150 млн. рублей каждый)

Существенное значение для исследования правового статуса вуза имеет и последние изменения в законодательство об автономных учреждениях, изменения порядка финансирования деятельности государственных образовательных учреждений.

Очевидно, что правоприменительная практика по особенностям правового статуса образовательных учреждений по ряду направлений только начинает формироваться²⁶. Вместе с тем отдельные решения представляют определенный интерес.

Автономия высших учебных заведений, как установил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 декабря 1999 г. № 19-П, хотя и не закреплена в Конституции РФ непосредственно, но является собой основополагающее начало деятельности вузов и входит в число правовых принципов, определяющих государственную политику в области образования и взаимоотношения государства и вузов. Самостоятельность и ответственность вузов за свою деятельность перед личностью, государством и обществом означают, в частности, что в подборе и расстановке кадров определяющим должно быть, по общему правилу, решение руководства вузов, их коллегиальных органов, принимаемое демократическими методами на основе оценки деловых и личных качеств претендентов на должность. Возможное же ограничение автономии государственных и муниципальных вузов в подборе и расстановке кадров должно быть обусловлено конституционно значимыми целями и допустимо лишь в той мере, в какой это необходимо для осуществления контроля органов государственной власти и местного самоуправления как учредителей за соответствием деятельности высшего учебного заведения целям, предусмотренным его уставом (п. 2 ст. 3 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»)²⁷.

Отдельные вопросы правового статуса ректора образовательного учреждения. Правовой статус ректора высшего учебного заведения, чья деятельность связана с осуществлением управленческих функций, обусловлен спецификой его работы в качестве руководителя и значительно отличается от статуса иных работников (Постановления Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П и от 15 марта 2005 г. № 3-П). Кроме того, согласно Положению о статусе ректора государственного высшего учебного заведения РФ федерального подчинения (утверждено Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 695) ректор несет ответственность за подготовку высококвалифицированных специалистов, руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью государственного высшего учебного заведения, исполнение законодательства РФ, реализацию решений

²⁶ Вопросы новых правил финансирования автономных учреждений исследуются, например: Решение Пермского краевого суда от 19 апреля 2011 г. по делу № 3-58-2011; Определением Верховного Суда РФ от 13 июля 2011 г. № 44-Г11-23.

²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 7 июня 2011 г. № 767-О-О «По жалобе гражданина Арнольда Альберта Павловича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

органов государственной власти и в части обеспечения выполнения указанных задач осуществляет функции представителя государства в учебном заведении (п. 1). Таким образом, специфика правового положения ректора государственного вуза как руководителя и как представителя государства в учебном заведении обуславливает возможность закрепления в федеральном законе специальных правил замещения должности ректора государственно-вуза²⁸.

Достаточно много судебных дел связано с тем по каким критериям отбираются претенденты на должность ректора вуза²⁹. Дополнительные проблемы создают коллизии между законодательством об образовании и ведомственными нормативными актами³⁰. Конституционный Суд РФ в определении от 7 июня 2011 г. № 767-О-О подчеркнул, что правовое регулирование, в соответствии с которым участие лица в процедуре избрания на должность ректора ставится в зависимость от предварительного согласования его кандидатуры с аттестационной комиссией, в силу приведенных правовых позиций Конституционного Суда РФ предполагает, что решение о согласовании кандидатуры на должность ректора или об отказе в согласовании принимается комиссией не произвольно, а на основе конкретных, отвечающих Конституции РФ критериев, поскольку иное противоречило бы конституционному принципу равенства всех перед законом и судом.

Особенности создания ученых советов вузов.

Согласно ст. 8 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

²⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 7 июня 2011 г. № 767-О-О «По жалобе гражданина Арнольда Альберта Павловича на нарушение его конституционных прав положениями ст. 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

²⁹ Определение Московского городского суда от 4 марта 2011 г. по делу № 33-2801; Определение Московского городского суда от 24 августа 2010 г. по делу № 33-26332; Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2006 г. № 66-В06-10; Определение Московского городского суда от 17 мая 2011 г. по делу № 4г/3-3850/11; Постановление президиума Московского городского суда от 4 февраля 2011 г. по делу № 44г-12

³⁰ См.: Об особенностях замещения должности ректора в высших военно-учебных заведениях см.: Определение Верховного Суда РФ от 3 апреля 2008 г. № КАС08-99; Решение Верховного Суда РФ от 26 декабря 2007 г. № ВКПИ07-143; Решение Верховного Суда РФ от 26 декабря 2007 г. № ВКПИ07-143.

высшие учебные заведения самостоятельны в формировании своей структуры, за исключением их филиалов, если иное не установлено федеральными законами. Статус и функции структурного подразделения высшего учебного заведения определяются уставом высшего учебного заведения или в установленном им порядке. Довольно редкий вопрос исследовался в Определении Верховного Суда РФ от 30 августа 2006 г. № 66-В06-10. По мнению Суда ученый совет необособленного структурного подразделения высшего учебного заведения полномочен проводить конкурсы на замещение должностей научно-педагогических работников.

В материалах судебной практики встречаются отдельные решения, в которых исследуются особенности взаимоотношения вуза и учредителя (собственника)³¹.

В завершение следует отметить, что анализ правоприменительной практики, последних изменений в правовом регулировании позволяет выделить ряд новых тенденций: перераспределение управленческих функций между регионами и центром, включение регионов в управленческие процедуры, осуществляемые федеральными органами управления высшим образованием; формирование общественно-государственного управления высшим образованием; развитие автономии учреждений высшего образования и академических свобод; появление новых типов учреждений высшего образования; многоканальное финансирование и поиск новых источников финансирования деятельности учреждений высшего образования; обновление учебных программ высшего образования и видов обучения с учетом требований рынка труда и все возрастающее внимание к качеству высшего образования для поддержания конкурентоспособности как на национальном, так и мировом рынке высшего образования и, как следствие, востребованности выпускников российских учреждений высшего образования как на национальном, так и на мировом рынке труда³².

³¹ См.: Постановление президиума Московского городского суда от 11 октября 2007 г. по делу № 44г-676; Определение Верховного Суда РФ от 12 декабря 2005 г. № ГКПИ2005-1546; Определение Верховного Суда РФ от 27 ноября 2003 г. № КАС03-514; Решение Верховного Суда РФ от 13 августа 2003 г. № ГКПИ2003-703.

³² См.: Щербак Е.Н. О Национальной доктрине управления высшим образованием в условиях рыночной экономики // Юридический мир. – 2012. – № 1. – С. 67.

Библиография

1. Абанкина И.В., Николаенко Е.А., Филатова Л.М. Структурная динамика вузов России: экономический аспект // В кн.: XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 книгах. Книга 2. — М., 2012.
2. Мацкевич И.М. Развитие отечественного юридического образования в системе мировой интеграции // Юридическое образование и наука. — 2009. — № 1.
3. Ратников В.В. Принятие решения о государственной аккредитации вуза: новеллы законодательства // Административное право и процесс. — 2012. — № 2.
4. Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. — М., 2001.
5. Щербак Е.Н. О Национальной доктрине управления высшим образованием в условиях рыночной экономики // Юридический мир. — 2012. — № 1.
6. Шугрина Е.С. Правовой статус обучающегося: некоторые проблемы действующего законодательства и его совершенствование // Юридическое образование и наука. — 2012. — № 1.

References (transliteration):

1. Abankina I.V., Nikolaenko E.A., Filatova L.M. Strukturnaya dinamika vuzov Rossii: ekonomicheskiy aspekt // V kn.: XII Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva. V 4 knigakh. Kniga 2. — M., 2012.
2. Matskevich I.M. Razvitie otechestvennogo yuridicheskogo obrazovaniya v sisteme mirovoy integratsii // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. — 2009. — № 1.
3. Ratnikov V.V. Prinyatie resheniya o gosudarstvennoy akkreditatsii vuza: novelty zakonodatel'stva // Administrativnoe pravo i protsess. — 2012. — № 2.
4. Syrykh V.M. Vvedenie v teoriyu obrazovatel'nogo prava. — M., 2001.
5. Shcherbak E.N. O Natsional'noy doktrine upravleniya vysshim obrazovaniem v usloviyakh rynochnoy ekonomiki // Yuridicheskiy mir. — 2012. — № 1.
6. Shugrina E.S. Pravovoy status obuchayushchegosya: nekotorye problemy deystvuyushchego zakonodatel'stva i ego sovershenstvovanie // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. — 2012. — № 1.