

---

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Э.Д. Мугенова

Кафедра административного и финансового права  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

Статья посвящена исследованию административно-правовых принципов регулирования отношений в сфере высшего профессионального образования. Наряду с теоретическими вопросами роли и места принципов права в регулировании правоотношений в контексте целей и задач административного права особое внимание уделяется изучению системы принципов, установленных в новом образовательном законодательстве Российской Федерации.

**Ключевые слова:** принципы права, административно-правовые принципы, отношения в сфере высшего образования, высшее профессиональное образование, управление высшим профессиональным образованием, закон об образовании, принципы законодательства об образовании.

Выявление и определение административно-правовых принципов имеет важное значение для регулирования и правореализации, в том числе правоприменения в различных сферах публичного управления. Процессы реформирования отечественного образования, в том числе высшего образования, актуальные задачи оптимизации правовых аспектов публичного управления в данной области, а также принятие нового образовательного законодательства [11] делают особо актуальным на современном этапе комплексное изучение принципов административно-правового регулирования отношений в сфере образования.

Следует отметить, что в научной литературе могут различаться понятия принципа права и правового принципа. Так, С.А. Мосин, проводя грань между этими понятиями, указывает, что «принципы права являются той основой, на которой формируется вся государственная правовая система. В соответствии с принципами права выстраивается и вся совокупность правовых принципов» [7. С. 15]. В литературе разные авторы то определяют понятия то правовых принципов, то принципов права. Так, с точки зрения Д.А.Ковачева, принципы права — это основополагающие идеи, начала, выражающие сущность права и вытекающие из генеральных идей справедливости и свободы [4. С. 71]. В свою очередь, в работах других исследователей определяются и исследуются не принципы права, а правовые принципы, содержание которых [10. С. 61], однако, во многом корреспондирует содержанию понятия принципа права [3. С. 215.]. С учетом изложенного представляется, что разграничение понятий «принципы

права» и «правовые принципы» не вполне оправданно и запутывает ситуацию. Этимологическое толкование понятий принципа и права также позволяет использовать понятия «принципы права» и «правовые принципы» как синонимы.

Принципы права имеют важное значение, выполняют важные функции в правовом регулировании и правореализации. Так, по мнению Г.А. Гаджиева, общие принципы права — это положения (правила) объективного права, которые обязательно должны применяться в судебной практике [2. С. 54–55]. Как справедливо отмечает К.А. Писенко, правовые «принципы должны быть той опорой, тем фундаментом правового регулирования, которое делает его предсказуемым, не позволяет практике скатываться к нестабильности, двойным стандартам в принятии решении, но которая, напротив, направляет практику к более точной реализации цели законодателя, заложенной в соответствующих нормативно-правовых документах, единообразию и повсеместному применению единожды заложенных стандартов, правил и образцов должного поведения» [9. С. 12].

Важно отметить также вывод С.С. Купреева, утверждающего, что «бессмысленно надеяться, что нормативный акт может исчерпывающим образом урегулировать все жизненные ситуации в какой-либо области общественной жизни. В любом случае возникает потребность в определенном усмотрении должностного лица. Однако при этом усмотрение должно соотноситься не столько с внутренним убеждением и правосознанием конкретного правоприменителя (они могут быть различными), сколько с основным, базовым принципом, который отражает сущность и цель применяемого нормативного акта» [5. С. 3]. С учетом изложенного следует сделать вывод, что правовые принципы и являются общими руководящими началами для конкретных правовых норм, как для целей правотворчества и правового регулирования, так и правореализации, прежде всего правоприменения. При этом если на стадии правотворчества, в процессе правового регулирования принципы права конкретизируются правовыми нормами [7. С. 15], то в процессе правореализации содержание самих правовых норм конкретизируются, уточняется благодаря обращению к принципам права.

Как отмечается в теоретической литературе, «обычно различаются отраслевые принципы, характерные для одной отрасли права (так, трудовое право обеспечивает принцип материальной заинтересованности работников в результатах своего труда, гражданского — принцип полного возмещения имущественного вреда), межотраслевые, проявляющиеся в двух или более отраслях (например, принцип состязательности в уголовном, гражданском и арбитражном процессах), и общеправовые принципы» [10. С. 61]. Некоторые ученые выделяют также внутриотраслевые или институциональные принципы, характерные для определенной подотрасли или даже правового института (группы институтов) отрасли права, но не для всей отрасли права [8. С. 135]. В силу своей природы общеправовые принципы «могут выражаться, а могут и не выражаться в текстах законов» [2. С. 54–55], однако отраслевые и внутриотраслевые необхо-

димо должны быть закреплены в тексте законодательных актов, без чего ни системное правотворчество, ни единообразное правоприменение в данной области регулирования будут затруднены. С учетом изложенных выше теоретических вопросов необходимо исследовать вопрос правового регулирования административно-правовых отношений в сфере высшего образования в части закрепления и использования отраслевых принципов административно-правового регулирования или межотраслевых правовых принципов, отражающих проблематику, цели и задачи правового регулирования административно-правовых отношений.

Важно отметить, что Закон об образовании уделяет значительное внимание вопросам принципов. Так, ст. 3 специально посвящена основным принципам государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования. Однако с точки зрения юридической техники и системного подхода правовая регламентация вызывает определенную озабоченность и критику. Так, в ст. 1 указывается, что Закон устанавливает, в частности, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования.

Статья 3, в свою очередь указывая и регламентируя принципы, называет их принципами государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования.

В свою очередь ст. 89, регулирующая вопросы управления системой образования, устанавливает, что данное управление осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер.

Таким образом, из содержания ст. 89 не следует, какие принципы в ней устанавливаются — принципы правового регулирования, принципы государственной политики, принципы государственного управления системой образования или в данную группу принципов входят принципы различной социальной природы. Также не совсем ясно, как указанная группа принципов соотносится с группой принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, установленных в ст. 3 Закона об образовании.

В качестве еще одного недостатка регламентации принципов регулирования отношений в сфере образования следует отметить, что формально в одном принципе нередко законодателем фактически совмещается несколько разных принципов.

Так, п. 2 ст. 3 указывает такой принцип, как «обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования». Представляется, что этот принцип следует разделить на две части, акцентируя внимание на различных аспектах взаимоотношения государства, образовательной организации и гражданина.

Если в первом случае, в частности, следует уделять больше внимание вопросам создания условий для реализации права на образования, то втором концентрироваться исключительно на вопросах дискриминации. Представляется,

что различие в принципах следует провести по отношению к иным лицам, претендующим или получающим образование. Так, если дискриминация возможна только в связи с разным отношением и подходами к разным лицам или категориям лиц, то обеспечение права каждого человека на образование предполагает более широкий круг вопросов и не обязательно связано с различным отношением образовательной системы к различным категориям граждан. Такое смешение принципов может привести к тому, что на практике принцип обеспечения права каждого человека на образование может сводиться только к вопросам дискриминации, который может восприниматься как уточняющий звучащий слишком объемно принцип обеспечения права на образование, в то время, как для обеспечения правовых гарантий лица на образование может потребоваться более широкое толкование данного принципа, включающего в значительной мере организационные, материальные, аспекты, вопросы качества образования и др. [1].

Также представляется, что слишком широко и сложносоставно сформулирован принцип образовательной политики и правового регулирования, указанный в п. 9 ст. 3 Закона об образовании: «автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций». В частности, представляется обоснованным выделение в отдельный принцип такого принципа, как информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций.

Тем более, что сам же Закон об образовании, при регламентации отношений в сфере управления системой образования, указывая на принципы такого управления, различает принцип автономии образовательных организаций и принцип информационной открытости образовательных организаций.

Таким образом, необходимо сделать вывод о недостатках регламентации принципов правового регулирования отношений в сфере образования, как с точки зрения юридической технически, так и системности, концептуальности подходов в законодательном регулировании данных отношений.

Тем не менее, несмотря на указанные недостатки, следует отметить положительную тенденцию нового образовательного законодательства по регламентации принципов правового регулирования. В целях исследования их значения для регулирования административно-правовых отношений в сфере высшего образования необходимо обратиться к их содержательному анализу.

Сопоставляя две указанных группы принципов, указанных в Законе — принципы государственной политики и правового регулирования и принципы управления системой образования, следует отметить, что они имеют как совпадающие элементы, так и отличия. Так, принцип автономии образовательных организаций определен и среди принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования и как принцип управления системой образования. Также принципу демократического характера управления образованием в одной группе принципов соответствует принцип демократии в другой.

Принцип информационной открытости системы образования, хотя и представлен в двух группах, но имеет свои нюансы. Так, в группе принципов государственной политики он определен как принцип информационной открытости системы образования и публичной отчетности образовательных организаций. А в группе принципов управления он звучит как принцип информационной открытости системы образования и учета общественного мнения.

Кроме того, в системе принципов управления образованием он отмечен как самостоятельный принцип, а в перечне принципов государственной политики и правового регулирования указывается в одном пункте вместе с принципом автономии образовательных организаций.

Среди основных расхождений между двумя перечнями следует отметить отсутствие в перечне принципов государственной политики принципа законности, указанного в группе принципов управления системой образования, а также принципа государственно-общественного характера образования, хотя отдельные элементы этих принципов в содержании принципов государственной политики можно усмотреть.

Административно-правовые принципы являются отраслевыми принципами права. Они устанавливаются и используются для правового регулирования наряду с общеправовыми и межотраслевыми принципами. Образовательное законодательство представляет собой комплексную отрасль законодательства, поэтому установленные в нем принципы могут и должны применяться в целях регулирования и правоприменения к правоотношениям в сфере образования, имеющим различную отраслевую принадлежность.

В то же время следует учитывать, что не все принципы образовательного законодательства могут быть универсальными, т.е. без оговорок применяться в отношении норм каждой отрасли права, составляющих комплексное образовательное право и законодательство. В связи с этим для выявления административно-правовых принципов образовательного законодательства необходимо, прежде всего, выявление их содержательного, предметного соответствия области публичного управления образованием, применимости их к области публичного управления в целом.

Также необходимо отметить, что, несмотря на выделение в Законе об образовании отдельно группы принципов управления системой образования, легальные принципы правового регулирования отношений публичного управления в сфере образования, т.е. административно-правовые принципы в сфере образования, содержатся также в перечне общих принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, закрепленном в ст. 3.

Наряду с межотраслевыми принципами образовательного законодательства, которые должны выполнять в том числе роль и значение административно-правовых принципов, для регулирования административно-правовых отношений в сфере образования должны применяться и иные административно-правовые принципы, не указанные в образовательном законодательстве.

За отсутствием системного административного законодательства, которое бы определяло общие начала, в том числе формы, процедуры, принципы административно-правового регулирования, о чем уже отмечалось нередко в отечественной литературе, определение и выявление административно-правовых принципов пока связано с разработкой доктрины в данной области, применением в правоприменительной практике метода аналогии, в том числе обращения к иным законодательным актам, содержащим значительный массив административно-правовых норм и принципы административно-правового регулирования.

Тем не менее, такая ситуация не может считаться удовлетворительной, и следует согласиться с мнением исследователей о необходимости разработки и легального закрепления отраслевых административно-правовых принципов в базовом российском административном законодательстве [9. С. 14–15].

Возвращаясь к принципам регулирования, указанным в Законе об образовании, следует отметить, что принципам, применимым к регулированию административно-правовых отношений, можно, в частности, отнести такие принципы, как обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования, сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования, демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями и информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций, законность, автономия образовательных организаций и др.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Барабанова С.В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2009.
- [2] *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). — М.: Юрист, 2002.
- [3] *Грибанов В.П.* Принципы осуществления гражданских прав. Осуществление и защита гражданских прав. — М., 2000.
- [4] *Ковачев Д.А.* Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. — 1997. — № 9.
- [5] *Купреев С.С.* Об административном усмотрении в современном праве // Административное право и процесс. — 2012. — № 1. — С. 8–11.
- [6] *Карташов В.Н.* Принципы права // Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. — М., 2001.
- [7] *Мосин С.А.* Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. — М.: Юстицинформ, 2009.
- [8] *Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева.* — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2003.

- [9] *Писенко К.А.* Методологические проблемы исследования принципов административного права // *Административное право и процесс*. — 2011. — № 3.
- [10] *Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина.* — М.: «Городец», 2003.
- [11] Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // *СЗ РФ*. — 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7598.

## **ADMINISTRATIVE LEGAL PRINCIPLES IN HIGHER EDUCATION REGULATION**

**E.D. Mugenova**

The Department of Administrative and Financial Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, *Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

Article is devoted to administrative legal principles of regulation in the higher education sphere research. Along with theoretical questions of a role and a place of legal principles in the legal regulation in a context of the purposes and problems of administrative law, the special attention is paid to studying of system of the principles established in the new educational legislation of the Russian Federation.

**Key words:** legal principles, administrative law principles, relations in the higher education sphere, higher education, higher education public management, law on education, principles of the legislation on education.