



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 96–105

Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law, 2023, vol. 23, iss. 1, pp. 96–105

<https://eup.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-1-96-105>, EDN: AMWGFU

Научная статья

УДК 342.951

Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирувания в сфере высшего образования



С. М. Рукавишников

Саратовская государственная юридическая академия, Россия, г. Саратов, 410056, ул. Вольская, д. 1

Рукавишников Сергей Михайлович, кандидат юридических наук, докторант кафедры административного и муниципального права, privet085@gmail.com, AuthorID: 1170418

Аннотация. Введение. В условиях реформирования высшей школы, развития общественных отношений и расширения рынка образовательных услуг соответствующие управленческие отношения приобретают все более сложный, комплексный характер, что требует всестороннего анализа деятельности как органов исполнительной власти, так и образовательных организаций в их взаимодействии.

Теоретический анализ. Широкое многообразие встречающихся в юридической литературе подходов к пониманию управленческих отношений в сфере высшего образования и образовательных правоотношений в вузе, а также особенностей взаимодействия их участников позволяет провести ряд аналогий со служебными отношениями. **Эмпирический анализ.** Выявлено, что дисциплинарные правоотношения позитивного типа в сфере высшего образования связаны преимущественно со сферой стипендиального обеспечения, и соответствующие социальные связи обуславливают повышение эффективности государственного управления в сфере высшего образования. **Результаты.** Разнообразие административных правоотношений в сфере высшего образования обуславливает терминологическую неопределенность в отдельных вопросах реализации образовательных программ высшего образования, содержание которых в настоящее время законодательно не определено как предоставление государственных услуг. Также требует пересмотра сложившийся подход к нормативному регулированию контрольно-надзорных отношений в соответствующей сфере.

Ключевые слова: управленческие правоотношения, высшее образование, механизм административно-правового регулирования, сфера высшего образования

Для цитирования: Рукавишников С. М. Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 96–105. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-1-96-105>, EDN: AMWGFU

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Governing relations in the structure of the mechanism of administrative legal regulation in the sphere of higher education

S. M. Rukavishnikov

Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., Saratov 410056, Russia

Sergey M. Rukavishnikov, privet085@gmail.com

Abstract. Introduction. In conditions of reforming higher school, developing public relations and extending the market of educating services, the relevant governing relations acquire more complex nature, which requires the comprehensive analysis of the activity of both the bodies of executive power and education institutions in their cooperation. **Theoretical analysis.** The broad diversity of the theoretical approaches to the understanding of the governing relations in the sphere of higher education and legal relations at universities, and specific features of cooperation between the participants of such relations enables the author to make a number of analogies with service relations. **Empirical analysis.** The author revealed that the disciplinary legal relations of positive type in the sphere of higher education determine the enhancement of efficiency of the public administration in the sphere of higher education. **Results.** The multiplicity of administrative legal relations in the sphere of higher education causes the terminological ambiguity in certain issues of the realization of the education programs of higher education. The content of these programs are currently not determined legislatively as providing state services. The existing approach to the legal regulation of control and supervisory relations in the relevant sphere has to be reviewed.

Keywords: governing relations, higher education, mechanism of administrative legal regulation, sphere of higher education

For citation: Rukavishnikov S. M. Governing relations in the structure of the mechanism of administrative legal regulation in the sphere of higher education. *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*, 2023, vol. 23, iss. 1, pp. 96–105 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2023-23-1-96-105>, EDN: AMWGFU

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)



Введение

Управленческий характер правоотношений, входящих в структуру механизма административно-правового регулирования, определяется спецификой административного права как отрасли, для которой облечение в нормы права правил организации и осуществления государственно-управленческой деятельности является ключевым атрибутивным признаком. Нормы административного права устанавливают саму возможность осуществления государственно-управленческих действий, определяют соответствующих властных субъектов, порядок и пределы их организующего воздействия на подвластные субъекты административного права. Изложенный тезис указывает на то, что органы исполнительной власти и их должностные лица, будучи субъектами административных правоотношений, наделены властными полномочиями. Вместе с тем это не означает их однозначного доминирования во взаимоотношениях с гражданами и организациями [1, с. 53]. В частности, это касается физических лиц, реализующих свои конституционные права в сфере высшего образования, для которых государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти должно создать все необходимые условия, обеспечивающие возможность поступления в вуз, получения образования и прохождения государственной итоговой аттестации. Поэтому административные правоотношения могут характеризоваться не только наличием иерархических начал власти и подчинения, но и равенством их участников [2, с. 91].

Теоретический анализ

Специфика управленческих отношений в сфере высшего образования состоит в том, что они урегулированы не только административно-правовыми нормами. Процесс государственного управления в данной сфере, отношения, возникающие при поступлении в образовательные организации высшего образования, при реализации соответствующих образовательных программ, при проведении государственной итоговой аттестации и выдаче документов государственного образца о высшем образовании, контрольно-надзорные отношения в сфере высшего образования относятся к предмету административно-правового регулирования.

Одновременно существуют и иные организационно-управленческие отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в рамках внутриаппаратной деятельности администрации вуза, которая принимает локальные нормативные

акты и иным образом воздействует на педагогический коллектив. Общественные отношения в области управления трудом и организации труда, социального партнерства, а также связанные с участием профессорско-преподавательского состава в профессиональных союзах, в установлении условий труда относятся к предмету регулирования норм трудового права [3, с. 155–156]. Указанные социальные связи обуславливают надлежащую организацию труда в образовательной организации высшего образования.

Не следует отождествлять управленческие отношения в сфере высшего образования и образовательные правоотношения в вузе. Последние возникают в связи с реализацией обучающимися своего конституционного права на высшее образование. Они являются обязательными участниками таких правоотношений, посещая учебные занятия и выполняя требования профессорско-преподавательского состава, администрации вуза в соответствии с образовательной программой и правилами локальных нормативных актов. При отсутствии такого субъекта, как обучающийся, образовательное правоотношение возникнуть не может. Надлежащее функционирование вуза обеспечивается наличием и реализацией интереса у абитуриентов, а затем и обучающихся в приобретении соответствующих знаний. Вступая в образовательные правоотношения, обучающийся способствует поддержанию и развитию учебного процесса в конкретном вузе, целями которого являются реализация права граждан на получение высшего образования, достижение государственных и общественных интересов [4]. В научной литературе представлена мысль, что образовательные правоотношения возникают только между обучающимся и педагогическим работником [5, с. 223]. Однако с такой точкой зрения вряд ли можно согласиться, поскольку обучающийся в рамках взаимодействия с административно-управленческим персоналом образовательных организаций также реализует свои права, исполняет обязанности в сфере образования. Неисполнение требований по освоению образовательной программы может повлечь дисциплинарную ответственность, что также является прерогативой администрации вуза. В то же время недостаточно убедительной выглядит предельно широкая трактовка образовательных правоотношений, которые, помимо названных случаев, возникают между вышестоящими и нижестоящими органами управления образованием, органами управления образованием и образовательными организациями высшего образования [6, с. 19]. Эти отношения не могут



рассматриваться как образовательные. Они связаны с общей организацией образовательного процесса, но непосредственно не обусловлены реализацией образовательных прав и исполнением обязанностей конкретными обучающимися.

В последние десятилетия в научных трудах развивается идея о том, что образовательные правоотношения составляют предмет отдельной отрасли права – образовательного права. В. М. Сырых обосновывает это массовидностью, устойчивостью этих отношений и их способностью обеспечивать удовлетворение жизненно важных интересов общества, государства и личности, а также ее социализацию [7, с. 206–207]. И. М. Бестаева полагает, что у образовательного права имеется свой собственный уникальный предмет, который отличает его от гражданского, трудового и административного права; соответствующие отношения неповторимы, имея отличительный по наполнению состав в части субъекта, объекта и содержания [8, с. 76]. Представляется все же, что образовательные правоотношения не характеризуются какой-либо уникальностью. По своей природе они делятся на публично-управленческие, трудовые, гражданско-правовые, и эти их сегменты входят в предметы соответствующих отраслей права. Образование в целом, включая высшее, является отраслью государственного управления, и нормы, регулирующие возникающие в связи с этим отношения, образуют институт Особенной части административного права. Образовательное же право должно рассматриваться не более чем как отрасль законодательства, комплексно регулирующая образовательные и иные отношения, обеспечивающие образовательную деятельность и процесс обучения.

Управленческие отношения в сфере высшего образования как элемент структуры механизма административно-правового регулирования включают в себя не только социальные связи, возникающие собственно при передаче знаний, но и организационный компонент, обеспечивающий саму возможность осуществления образовательной деятельности по реализации программ высшего образования, отбор для поступления в вуз, надлежащее качество образования, получение документов, подтверждающих достижение выпускниками соответствующего уровня высшего образования.

Указанные отношения, прежде всего, следует рассматривать через приму специфики предмета административно-правового регулирования, т. е. совокупности организационных отношений в сфере осуществления государственно-управленческой деятельности. Основной

его элемент – организационно-управленческие отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти. Возникновение данных социальных связей обусловлено необходимостью организации функционирования системы высшего образования, проявляясь в том числе в иерархических отношениях между Правительством Российской Федерации и органами управления высшим образованием (Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки), направленной на координацию и контроль деятельности последних. Указанные органы, в свою очередь, оказывают управленческое воздействие на образовательные организации в рамках своей компетенции. Минобрнауки России организует функционирование подведомственных ему вузов, а Рособрнадзор выдает лицензии на осуществление образовательной деятельности, участвует в контрольно-надзорных и аккредитационных отношениях с любыми образовательными организациями, реализующими программы высшего образования.

Особенность внешнеуправленческих отношений в сфере высшего образования состоит в том, что участие в них граждан может быть завершено на стадии прохождения отбора без дальнейшей реализации в отношении них образовательных программ высшего образования. Соответствующий сегмент социальных связей предвещает возникновение тех отношений, которые связаны с реализацией указанных программ. Данные отношения именуются экзаменационно-конкурсными и в настоящее время в связи с реализацией правил о едином государственном экзамене имеют двойственную природу. С одной стороны, они завершают образовательный процесс в рамках среднего общего образования, поскольку единый государственный экзамен является формой государственной итоговой аттестации. С другой стороны, вступление гражданина в экзаменационно-конкурсные отношения с успешным прохождением конкурсного отбора является условием реализации им конституционного права на бесплатное получение высшего образования на конкурсной основе.

Сущность экзаменационно-конкурсных правоотношений в административном праве заключается в принятии уполномоченным субъектом государственного управления у лица, которое претендует на приобретение определенного правового статуса или индивидуального права, специального (квалификационного) экзамена или проведении в отношении него другого испытания, организации его участия в специальном



конкурсном отборе, по результатам чего констатируется факт выполнения или невыполнения лицом установленных критериев конкурсного отбора, влияющий на возникновение имеющего публичное значение правового статуса [9, с. 169–170]. Применительно к рассматриваемым правоотношениям непосредственно орган исполнительной власти принимать единый государственный экзамен не может, однако реализует организационные функции, обеспечивающие возможность его приема. Это проявляется в том, что Рособрнадзор утверждает председателей государственных экзаменационных комиссий и их заместителей, согласует кандидатуры председателей предметных комиссий по учебным предметам, организует централизованную проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена [10].

Одной из ключевых внешнеуправленческих функций является оказание физическим и юридическим лицам государственных услуг. В этом отношении правила, определяющие компетенцию Минобрнауки России в части оказания государственных услуг в сфере высшего образования и организации деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, не являются в достаточной степени конкретными. Если нормотворческая функция подкрепляется исчерпывающим перечнем полномочий по принятию тех или иных нормативных правовых актов, то перечень государственных услуг в сфере высшего образования не установлен. По крайней мере, перечисленные в положении о Минобрнауки России [11] виды осуществляемой в отношении физических и юридических лиц деятельности не обозначены как «предоставление государственных услуг в сфере высшего образования». Такие виды деятельности, как признание иностранных ученых званий и ученых степеней, присвоение ученых званий, выдача разрешений вузам и научным организациям на открытие диссертационных советов, рассматриваются в качестве государственных услуг, но сфера, в которой они предоставляются, не является сферой высшего образования. Это научная сфера, имеющая собственное законодательное регулирование. Соответственно, возникает вопрос об отнесении образовательной деятельности по реализации программ высшего образования к государственным услугам.

Законодательно термин «государственные услуги в сфере образования» изменениями от 14 июля 2022 г. [12] исключен из текста статей Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [13], регулирующих вопросы финанси-

рования образования. Пояснительная записка к соответствующему законопроекту обосновывает этот шаг необходимостью устранения неоднозначности в толковании законодательства РФ в части использования понятия «государственная и муниципальная услуга в сфере образования», а также построения гармоничных образовательных правоотношений между их участниками с учетом роли педагогов в осуществлении ими важнейшей социально значимой функции по обучению и воспитанию нового поколения граждан. По мнению разработчиков законопроекта, реализация образовательных программ является не предоставлением государственных услуг, а конституционно предусмотренной государственной гарантией [14].

В остальных положениях указанного Закона полномочия по предоставлению отдельных государственных услуг отнесены к компетенции других органов (Рособрнадзор, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации). Однако Минобрнауки России согласно положению о нем по-прежнему является органом, уполномоченным на оказание государственных услуг в сфере высшего образования. Безусловно, в перспективе возможна корректировка положения о Минобрнауки России, поскольку любые подзаконные изменения отделены от законодательных временным интервалом, нередко значительным. В то же время для федеральных органов исполнительной власти понятие «оказание государственных услуг» является одним из системообразующих, поскольку на выделении функций построена типология указанных органов сообразно направлениям их деятельности [15]. Эти функции являются стандартными (выработка государственной политики, нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор, управление государственным имуществом и оказание государственных услуг); различается их наполнение применительно к конкретным отраслям и сферам государственного управления.

Оказание государственных услуг является функцией федеральных агентств, а в случае их упразднения (отсутствия) она передается, как правило, федеральному министерству, уполномоченному в соответствующей отрасли или сфере государственного управления, что характерно и для Минобрнауки России. Таким образом, несмотря на исключение из законодательства об образовании термина «предоставление государственных услуг в сфере образования», отказ от него на подзаконном уровне применительно к данному министерству выглядит проблематичным, поскольку соответствующая деятельность должна охватываться той или иной функцией.



Если абстрагироваться от характеристики реализации образовательных программ как конституционной гарантии и выявить сущность данной деятельности, то она так или иначе выражается через услугу. Разные словари дают примерно одинаковое толкование услуги: она рассматривается как приносящее пользу или помощь другому действию [16, с. 839], а также как выполняемая для удовлетворения чьих-либо потребностей, нужд, при обслуживании кого-либо работа [17, с. 1399]. Содержащееся в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [18] определение понятия «государственная услуга» в целом соответствует словарному пониманию, за исключением уточнения о необходимости запроса заявителя для оказания такой услуги. Реализация образовательной программы высшего образования предусматривает действия профессорско-преподавательского состава вуза, приносящие пользу обучающимся в аспекте приобретения ими новых знаний и навыков. Таким образом, конституционная гарантированность высшего образования в государственных вузах не исключает такой формы содействия обучающимся, которую можно охарактеризовать как государственную услугу. В том же ключе рассуждает и И. В. Глазунова, утверждая, что через образовательные организации органы публичного управления оказывают публичные услуги в сфере образования [19, с. 67].

На важность правоотношений в сфере оказания государственных услуг в системе административно-правового регулирования указывает направленность законодательства и подзаконных нормативных правовых актов на детализацию порядка реализации прав и законных интересов граждан и организаций во всех отраслях и сферах государственного правления. В. М. Манохин в своих поздних работах пришел к идее о необходимости переосмысления предмета административного права через выделение отдельной группы общественных отношений, урегулированных нормами административного права, а именно в сфере предоставления государственных услуг [20, с. 17].

В связи с изложенным представляется неоправданным отказ законодателя от использования данной терминологии в отношении реализации образовательных программ высшего образования. По сути, государственные вузы, реализуя их, предоставляют обучающимся государственную образовательную услугу, а Минобрнауки России и иные федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых

имеются свои вузы, организуют предоставление соответствующих услуг, что приводит к возникновению административных правоотношений.

В сфере высшего образования указанные правоотношения носят довольно сложный характер, что проявляется в отсутствии их сугубо «аппаратного» содержания, т. е. они могут возникать, изменяться и прекращаться в отсутствие непосредственного участия органа исполнительной власти или его должностного лица. Властвующим субъектом в них могут быть и иные исполнительные структуры – администрации государственных организаций [21, с. 41], в том числе вузов. Эти отношения более вариативны, нежели многие другие административные правоотношения. В сфере высшего образования назначение и сущность государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти обеспечивают достижение публичного интереса. Аппарат государственного управления обеспечивает повседневное функционирование нижестоящих звеньев, подведомственных организаций и иных организаций, чья деятельность охватывается государственными интересами. Подобный интерес обнаруживается в отношении обучающихся образовательных организаций высшего образования, от чьей дисциплинированности зависит надлежащая подготовка кадров для всех отраслей и сфер государственного управления и дальнейшее развитие страны. В связи с этим законодательством урегулированы отношения по применению позитивных и негативных санкций к обучающимся. Относимость дисциплинарных правоотношений, связанных с применением к обучающимся (аспирантам, студентам и др.) негативных санкций, к предмету административно-правового регулирования обстоятельно изложена в трудах Д. Н. Бахраха [22].

Что касается дисциплинарных отношений позитивного характера, то государством санкционировано применение к обучающимся вузов различных материальных и нематериальных поощрений. Государственно-управленческая природа таких правоотношений отчетливо видна по наличию публичного интереса, выраженного в нормативных правовых актах органов исполнительной власти, которые предписывают администрации вуза при наличии необходимых фактических оснований оказывать поощрительное воздействие на обучающихся. В данном случае внешнеуправленческое воздействие органов исполнительной власти, направленное на повышение эффективности образовательного процесса, трансформируется в принятие внутриорганизационных мер в рам-



ках конкретной образовательной организации. Фиксация администрацией вуза достижений обучающихся порождает отношения, схожие с внутриорганизационными правоотношениями поощрительного свойства, которые возникают в деятельности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности внутри аппарата государственных органов.

Эмпирический анализ

Среди распространенных дисциплинарных правоотношений позитивного типа в сфере высшего образования можно выделить социальные отношения, связанные:

1) с назначением государственной академической стипендии студентам, если по итогам промежуточной аттестации у них отсутствуют академическая задолженность и удовлетворительные оценки [23];

2) с переводом с платного обучения на бесплатное, фактическими основаниями применения которого являются отсутствие дисциплинарных взысканий, академической задолженности, задолженности по оплате обучения, если за два семестра обучения, предшествующих подаче заявления, все экзамены были сданы на отличные или хорошие оценки [24, п. 6];

3) с присуждением именных стипендий. В частности, они могут быть назначены слушателям и курсантам федеральных казенных образовательных организаций высшего образования Федеральной службы исполнения наказаний, которые добились значимых результатов в научно-исследовательской работе и профессиональном обучении (по отдельным дисциплинам и по курсу обучения в целом) [25].

Названные социальные связи, возникающие в связи с позитивным воздействием на обучающихся, обуславливают повышение эффективности государственного управления и административно-правового регулирования в сфере высшего образования, стимулируя возникновение потребности у обучающихся в повышении уровня знаний и освоении образовательных программ [26, с. 169].

Публичный интерес очевиден также в отношениях, возникающих в процессе государственной итоговой аттестации обучающихся, по результатам которой выдается документ установленной государством формы, подтверждающий получение ими высшего образования соответствующего уровня. По сути, его выдача является юридическим фактом, прекращающим образовательные правоотношения. Несмотря на отсутствие непосредственного участия го-

сударства, его органов и должностных лиц (за исключением возможного представительства работодателей – государственных органов) в данной процедуре, формируется «государственная экзаменационная комиссия», председатель которой, как правило, утверждается Минобрнауки России или иным федеральным органом исполнительной власти в случае наличия у него подведомственных вузов. Для ее функционирования характерны черты административно-правонадательной деятельности, поскольку ее решение констатирует освоение обучающимся образовательной программы и достижение образовательного уровня, а получивший документ об образовании выпускник приобретает возможность трудоустройства по определенной профессии (должности).

Образовательные организации высшего образования являются объектами государственного управления, в связи с чем на них оказывается властно-организующее воздействие со стороны субъектов – органов исполнительной власти. При этом не имеют значения форма собственности организации (государственная, муниципальная, частная) и ведомственная принадлежность. Такое воздействие осуществляется в рамках так называемой государственной регламентации образовательной деятельности, предусмотренной ст. 90 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [13]. Само по себе законодательное понимание регламентации не вызывает сомнений, предполагая установление требований в области осуществления образовательной деятельности и процедур проверки их выполнения. Однако ее структурное наполнение не выглядит корректным, поскольку включает в себя не нормативно-правовое регулирование, составляющее суть регламентации, а конкретные виды государственно-управленческого воздействия на подвластные субъекты – лицензирование, аккредитацию и контрольно-надзорную деятельность. Возникающие при этом правоотношения могут быть охарактеризованы как контрольно-надзорные.

Правоотношения в сфере лицензирования традиционно обособляются законодателем ввиду особой важности отдельных видов деятельности с точки зрения обеспечения безопасности личности, общества и государства от исходящих от них угроз. Вместе с тем лицензирование осуществляется контрольно-надзорными органами, в том числе Рособрнадзором, и включает в содержание контроля и надзора в соответствии с пп. «б» п. 2 Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполни-



тельной власти» [15]. С точки зрения теории административного права лицензионные правоотношения также возникают в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности как особого организационно-правового способа обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти, состоящего в осуществлении субъектами государственного управления специфических узкоспециализированных исполнительных, регулирующих, разрешительных, контрольных и иных функций в той или иной отрасли или сфере [27, с. 187–188].

В научной литературе верно подмечено, что правоотношения в сфере государственной аккредитации образовательной деятельности также по своей сути являются социальными связями контрольно-надзорного типа [28, с. 132]. Содержание законодательства об образовании подтверждает этот тезис. Во-первых, цель аккредитации состоит в подтверждении аккредитационным органом соответствия качества образования в образовательной организации. Предметом же аккредитации является подтверждение соответствия качества образования в образовательной аккредитации по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, установленным аккредитационным показателям [13]. Во-вторых, предписание об устранении выявленного нарушения, выдаваемое по результатам осуществления контрольно-надзорных мероприятий, направлено в том числе на приведение образовательной деятельности к соответствию установленным аккредитационным показателям.

Если обобщить урегулированные нормами административного права правоотношения в сфере высшего образования, то они могут быть классифицированы по разным основаниям. В зависимости от субъектов, между которыми они возникают, могут быть выделены отношения между: 1) различными звеньями системы исполнительной власти; 2) органом исполнительной власти и образовательными организациями высшего образования; 3) администрацией образовательной организации и обучающимися (абитуриентами); 4) профессорско-преподавательским составом и обучающимися.

В системе органов исполнительной власти управленческие отношения могут иметь как иерархическую основу (между Правительством РФ и находящимися в его ведении органами – Минобрнауки России и Рособrnадзором), так и горизонтальную. Надлежащая организация образовательной деятельности и повышение ее эффективности в ведомственных вузах опреде-

ляется взаимодействием Минобрнауки России и федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых они находятся. В частности, подготовка кадров для отрасли здравоохранения не может обходиться без взаимодействия Минобрнауки России и Минздрава России [29]. В отношениях между органом исполнительной власти и вузом характер управленческого воздействия также может различаться. Между органами исполнительной власти и подведомственными им вузами возникают отношения управления государственным имуществом, организации и обеспечения образовательной деятельности. В большей степени публично-властный характер воздействия выражен в деятельности Рособrnадзора, реализующего контрольно-надзорные функции в отношении любых образовательных организаций высшего образования.

В зависимости от обусловленности образовательным процессом исследуемые правоотношения подразделяются на: 1) обусловленные образовательным процессом по реализации программ высшего образования и 2) не обусловленные. Вторые относятся к числу образовательных отношений, в которых обязательным субъектом является обучающийся, реализующий свои права и выполняющий обязанности в сфере высшего образования при взаимодействии с администрацией вуза и профессорско-преподавательским составом. Отношения, не обусловленные образовательным процессом по реализации программ высшего образования, возникают без участия студентов и обеспечивают либо создание условий для надлежащей организации деятельности вузов, либо осуществление конституционного права граждан на поступление в них.

Результаты

Таким образом, административные правоотношения в сфере высшего образования отличаются довольно сложным характером, возникая как внутри системы органов исполнительной власти, так и в рамках функционирования администрации вузов и деятельности профессорско-преподавательского состава. С их разнообразием связана и недостаточно четкая терминологическая определенность ряда отношений, в первую очередь, обусловленных реализацией образовательных программ высшего образования, содержание которых законодатель отказался определять как оказание государственных услуг. Кроме того, очевидна узость законодательного понимания контрольно-надзорных отношений, не соответствующих теоретическим воззрениям о контрольно-надзорной деятельности.



Список литературы

1. Серков П. П. Административные правоотношения // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 49–64. <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.58.6.049-064>
2. Административное право. Административный процесс : учебник / под ред. М. А. Лапиной, Г. Ф. Ручкиной. М. : Юстиция, 2022. 578 с.
3. Слюсарев Д. С. Актуальные проблемы организационно-управленческих правоотношений // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 4. С. 155–157.
4. Спаская В. В. Образовательное правоотношение как система: структура и взаимодействие элементов // Современное право. 2006. № 8. С. 72–75.
5. Тыцкая Я. А. Образовательные правоотношения – ключевые отношения в системе образования // Наука. Общество. Государство : Электронный научный журнал. 2013. № 1 (1). С. 219–226.
6. Бельский К. С. Управление педагогическим процессом в юридическом вузе // Государство и право. 2009. № 8. С. 14–23.
7. Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М. : Готика, 2002. 340 с.
8. Бестаева И. М. Правовые аспекты формирования образовательного права как самостоятельной правовой отрасли России // Бизнес в законе. 2011. № 4. С. 75–78.
9. Стахов А. И., Кононов П. И. Исполнительное административно-процессуальное право : учебник для вузов. М. : Юрайт, 2022. 373 с.
10. Порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, утв. Приказом Минпросвещения России № 190, Рособрнадзора № 1512 от 7 ноября 2018 г. (с изм. от 16 марта 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2022).
11. Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682 (ред. от 01.04.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 26, ст. 3851 ; 2022. № 15, ст. 2481.
12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» : федер. закон от 14.07.2022 № 295-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (ч. III), ст. 5262.
13. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598; 2022. № 29 (ч. III), ст. 5262.
14. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 105337-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”» // Государственная Дума ФС РФ : [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/105337-8> (дата обращения: 01.09.2022).
15. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945 ; 2020. № 47, ст. 7508.
16. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М. : ООО «А ТЕМП», 2006. 944 с.
17. Большой толковый словарь русского языка / под ред. С. А. Кузнецова. СПб. : Норинт, 2000. 1536 с.
18. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2022. № 1 (ч. I), ст. 18.
19. Глазунова И. В. Формирование методов правового регулирования в процессе административных реформ // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 65–74. <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2022-2-65-74>
20. Манохин В. М. Административное право России : учебник. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. 266 с.
21. Россинский Б. В. Современное понимание предмета административного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 37–43. <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2021-3-37-43>
22. Бахрах Д. Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. 2008. № 10. С. 40–41.
23. Об установлении требований к студентам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, которым назначается государственная академическая стипендия : приказ Министерства образования и науки РФ от 25.02.2014 № 139 // Российская газета. 2014. 14 марта.
24. Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное : приказ Министерства образования и науки РФ от 06.06.2013 № 443 (ред. от 07.04.2017) // Российская газета. 2013. 25 июля. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2022).
25. Об учреждении именных стипендий для курсантов и слушателей федеральных казенных образовательных организаций высшего образования Федеральной службы исполнения наказаний : приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 23.06.2014 № 328 // Российская газета. 2014. 20 авг.
26. Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юрлитинформ, 2016. 400 с.
27. Конин Н. М. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. 448 с.
28. Дергунов А. А. Аккредитационная деятельность как направление государственного контроля и надзора в



сфере образования // Публичная власть: реальность и перспективы : сб. науч. тр. по материалам III Саратовских административно-правовых чтений (Международ. науч.-практ. конф.) (г. Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова. Саратов : ИП Коваль Ю. В., 2017. С. 129–132.

29. В Минздраве России обсудили подготовку кадров и проведение научных исследований в области медицины // Министерство образования и науки РФ. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/41790/> (дата обращения: 07.09.2022).

References

1. Serkov P. P. Administrative Legal Relations. *Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2019, no. 6, pp. 49–64 (in Russian). <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.58.6.049-064>
2. Lapina M. A., Ruchkina G. F. (eds.) *Administrativnoe pravo. Administrativnyi protsess* [Administrative Law. Administrative Process]. Moscow, Yustitsiya Publ., 2022. 578 p. (in Russian).
3. Slyusarev D. S. Actual problems of organizational and managerial legal relations. *Humanities, Socio-economic and Social Sciences*, 2018, no. 4, pp. 155–157 (in Russian).
4. Spasskaya V. V. Educational relationship as a system: Structure and interaction of elements. *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2006, no. 8, pp. 72–75 (in Russian).
5. Tytskaya Ya. A. Educational legal relations as key relations in the system of education. *Nauka. Society. State: Electronic Scientific Journal*, 2013, no. 1 (1), pp. 219–226 (in Russian).
6. Belsky K. S. Management of the pedagogical process in a law school. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2009, no. 8, pp. 14–23 (in Russian).
7. Syrykh V. M. *Vvedeniye v teoriyu obrazovatel'nogo prava* [Introduction to the Theory of Educational Law]. Moscow, Gotika Publ., 2002. 340 p. (in Russian).
8. Bestaeva I. M. Legal aspects of formation of the educational right as independent legal branch of Russia. *Business in Law*, 2011, iss. 4, pp. 75–78 (in Russian).
9. Stakhov A. I., Kononov P. I. *Iсполnitel'noye administrativno-protsessual'noye pravo* [Executive Administrative Procedural Law]. Moscow, Yurayt Publ., 2022. 373 p. (in Russian).
10. The procedure for conducting state final certification for educational programs of secondary general education, approved. Order of the Ministry of Education of Russia no. 190, Rosobrnadzor no. 1512 November 7, 2018 (an edition of March 16, 2021). *Ofitsial'nyi internet-portal pravovoy informatsii* (Official Internet portal of legal information). Available at: <http://www.pravo.gov.ru> (accessed 12 September 2022) (in Russian).
11. On the approval of the Regulations on the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation and the invalidation of certain acts of the Government of the Russian Federation. Decree of the Government of the Russian Federation No. 682 of 15.06.2018 (an edition of 1.04.2022). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2018, no. 26, art. 3851; 2022, no. 15, art. 2481 (in Russian).
12. On Amendments to the Federal Law “On Education in the Russian Federation”. Federal Law 295-FZ of 14.07.2022. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2022, no. 29 (pt. III), art. 5262 (in Russian).
13. On Education in the Russian Federation. Federal Law 273-FZ of 29.12.2012 (an edition of 5.12.2022). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2012, no. 53 (pt. I), art. 7598; 2022, no. 29 (pt. III), art. 5262 (in Russian).
14. Explanatory note to the draft Federal Law 105337-8 “On Amendments to the Federal Law “On Education in the Russian Federation”. *State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation*. Site. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/105337-8> (accessed 1 September 2022) (in Russian).
15. On the system and structure of federal executive bodies. Decree of the President of the Russian Federation no. 314 of 9.03.2004 (an edition of 20.11.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2004, no. 11, art. 945; 2020, no. 47, art. 7508 (in Russian).
16. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. *Tolkoviy slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazheniy* [Explanatory Dictionary of the Russian language: 80,000 Words and Phraseological Expressions]. 4th ed., supplemented. Moscow, LLC “A TEMP”, 2006. 944 p. (in Russian).
17. Kuznetsova S. A. (ed.) *Bol'shoy tolkoviy slovar' russkogo yazyka* [Large Dictionary of Russian Language]. St. Petersburg, Norint Publ., 2000. 1536 p. (in Russian).
18. On the organization of the provision of state and municipal services: Federal Law 210-FZ of 27.07.2010 (an edition of 30.12.2021). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2010, no. 31, art. 4179; 2022, no. 1 (pt. I), art. 18 (in Russian).
19. Glazunova I. V. Formation of methods of legal regulation in the process of administrative reforms. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal Policy and Legal Life], 2022, no. 2, pp. 65–74 (in Russian). <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2022-2-65-74>
20. Manokhin V. M. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Saratov, IP Er Media, 2010. 266 p. (in Russian).
21. Rossinsky B. V. Modern understanding of the subject administrative law. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal Policy and Legal Life], 2021, no. S3.1, pp. 37–43 (in Russian). <https://doi.org/10.24412/1608-8794-2021-3-37-43>
22. Bakhrakh D. N. Peculiarities of disciplinary liability as a type of legal liability. *Sovremennoe pravo* [Modern Law], 2008, no. 10, pp. 40–41.
23. On establishing requirements for students studying full-time at the expense of budget allocations from the budgets of the constituent entities of the Russian Federa-



- tion and local budgets, who are assigned a state academic scholarship. Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation no. 139 of 25.02.2014. *Rossiiskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2014, March 14 (in Russian).
24. On approval of the Procedure and cases of transition of persons studying in educational programs of secondary vocational and higher education from paid education to free education. Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation no. 443 of 06.06.2013 (an edition of 07.04.2017). *Rossiiskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2013, July 25; Available at: <http://www.pravo.gov.ru> (accessed 12 September 2022) (in Russian).
25. On the establishment of nominal scholarships for cadets and students of federal state educational organizations of higher education of the Federal Penitentiary Service. Order of the Federal Penitentiary Service no. 328 of 23.06.2014. *Rossiiskaya gazeta* [Russian Newspaper], 2014, August 20 (in Russian).
26. Matuzov N. I., Malko A. V. (eds.) *Pooshchritel'nye sanktsii v prave: obshcheteoreticheskiy i otraslevoy aspekt* [Incentive Sanctions in Law: General Theoretical and Branch Aspects]. Moscow, Yurlitinform, 2016. 400 p. (in Russian).
27. Konin N. M. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. 2nd ed., rev. and add. Moscow, Prospekt Publ., 2010. 448 p. (in Russian).
28. Dergunov A. A. Accreditation Activity as a Direction of State Control and Supervision in the Field of Education In: Sokolov A. Yu. (ed.) *Publichnaya vlast': real'nost' i perspektivy* [Public Authority: Reality and Prospects. Proceedings of the III Saratov Administrative and Legal Readings (International Scientific and Practical Conf.) (Saratov, September 28–29, 2017). Saratov, IP Koval Yu.V., 2017, pp. 129–132 (in Russian).
29. Training of personnel and scientific research in the field of medicine discussed at the Ministry of Health of Russia. *Ministry of Education and Science of the Russian Federation*. Available at: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/41790/> (accessed 7 September 2022) (in Russian).

Поступила в редакцию 22.10.2022; одобрена после рецензирования 02.12.2022; принята к публикации 12.12.2022
The article was submitted 22.10.2022; approved after reviewing 02.12.2022; accepted for publication 12.12.2022