

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ И
ЛЬГОТ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 361 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Прохоровой Анастасии Владимировны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

С.В. Деманова

(инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

Г.Н. Комкова

(инициалы, фамилия)

Саратов 2022

Актуальность темы магистерской работы. В современных условиях модернизации российской государственности, в том числе и системы образования, актуализируются вопросы развития и реализации конституционного права на получение высшего образования, в том числе и бесплатного, а также вопросы совершенствования законодательства в данной сфере.

Образование является основополагающим фактором развития личности и прогресса общества, открывает доступ к достижениям культуры, способствует получению квалификации и удовлетворению потребности государства в профессиональных кадрах. В связи с этим в Российской Федерации право на образование признано высшей конституционной ценностью и закреплено на самом высшем – конституционном уровне.

Согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование. Это право означает: во-первых, возможность беспрепятственно и на равных с другими основаниях (общедоступность) и бесплатно получить дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование; во-вторых, право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Бесплатность образования не является, в принципе, конституционным требованием. На государстве лежит конституционная обязанность юридически гарантировать и фактически обеспечить бесплатность и доступность получения дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Что же касается получения высшего образования, его бесплатность относительна и зависит от самого гражданина, выдержавшего конкурсные испытания, и распространяется только на государственные и муниципальные образовательные организации. Рассматривая этот вопрос применительно к лицам, уже имеющим высшее образование, Конституционный Суд РФ в определении от 22 мая 1996 года

№ 69-О установил: «Одновременное участие в конкурсе лиц с высшим образованием и лиц, его не имеющих, не обеспечивало бы последним равных возможностей для поступления в вуз, т.е. делало бы его менее доступным, а следовательно, ущемляло бы их право на получение бесплатного высшего образования. В целях обеспечения законных интересов таких лиц ограничение законом прав граждан, имеющих высшее образование, в получении второго бесплатного высшего образования вполне правомерно, что согласуется с ч.3 ст. 55 Конституции РФ»¹.

Право на образование, являясь одним из основных и неотъемлемых конституционных прав, может быть реализовано гражданином в различных формах и после получения бесплатного высшего образования, но уже без обязательной гарантии бесплатности.

Общий вектор развития системы образования Российской Федерации задан в документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания на федеральном уровне, таких как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации², Стратегия национальной безопасности Российской Федерации³, Стратегия пространственного развития Российской Федерации⁴, и ежегодно уточняется посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Положения указанных документов определяют образование в качестве одного из стратегических национальных

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Цицулина Алексея Юрьевича как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 22.05.1996 N 69-О // Конституционный суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992-1996. 1997.

² О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ.2008. N 47. Ст. 5489.

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 03.07.2021.

⁴ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. 30.09.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.02.2019.

приоритетов, а стратегической целью государственной политики в области образования – повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» является основополагающим нормативно-правовым актом в сфере образования, интегрирующим как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования. Он устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в стране, основные принципы государственной политики в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение субъектов отношений в сфере образования.

По данным федерального статистического наблюдения за 2021 год система образования охватывает 32,0 млн детей и молодежи, в т.ч. 4,0 млн студентов в системе высшего образования (по очной форме обучения - 2,5 млн человек). Серьезным фактором, влияющим на значения ключевых показателей в сфере высшего образования является демографическая ситуация. К сожалению, приходится констатировать тот факт, что численность студентов образовательных организаций высшего образования сохраняет сложившуюся тенденцию к сокращению (в 2021 году на 5 тыс. человек по сравнению с 2020 годом)⁵.

При реализации конституционного права на получение высшего образования в Российской Федерации важное место занимают льготы, предоставляемые отдельным категориям граждан, такие как: зачисление без вступительных испытаний, внеконкурсное зачисление, преимущественное право на зачисление в государственные и муниципальные образовательные

⁵ См.: Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. Москва 2022. [электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/GcesxuJAI13AntFYxDYzpnoNgsv7T1vX.pdf> (дата обращения 25.12.2022).

организации высшего образования, выплата социальных стипендий, льготный проезд в транспорте и др. Таким образом, с помощью льгот законодатель выделяет положение той или иной категории обучающихся в определенной группе общественных отношений. Именно поэтому льготы в сфере образования – элемент, прежде всего, специального правового статуса лица, механизм дополнения основных прав и свобод субъекта специфическими возможностями юридического характера.

Все перечисленное диктует необходимость рассмотрения конституционно-правового регулирования ограничений и льгот при получении высшего образования в современных условиях модернизации системы образования Российской Федерации и свидетельствует об актуальности заявленной темы выпускной квалификационной работы.

Целью данной работы является комплексный анализ понятия и содержания ограничений и льгот при получении высшего образования, формулировании теоретических и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правовой регламентации ограничений и льгот при получении высшего образования в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели необходимо **решить следующие задачи:**

- проанализировать понятие и виды ограничений прав и свобод человека и гражданина;
- исследовать ограничения конституционного права на получение высшего образования, в т. ч. и бесплатного;
- проанализировать понятие и теоретико-правовое содержание правовых льгот;
- охарактеризовать льготы при приеме в образовательные организации высшего образования;
- определить льготы при получении высшего образования в образовательных организациях высшего образования;

- сформулировать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере образования в части регламентации ограничений и льгот.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования ограничений и льгот при получении высшего образования в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают конституционно-правовая регламентация установления ограничений и льгот при получении высшего образования в Российской Федерации, выраженная в нормативном содержании Конституции Российской Федерации, федеральных законов, практике Конституционного Суда Российской Федерации, а также складывающаяся правоприменительная практика.

Степень научной разработанности. Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный междисциплинарный характер. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области теории государства и права, конституционного и муниципального права работы С.А. Авакьяна, Н.Н. Аверьяновой, Д.С. Велиевой, Г.Н. Комковой, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Н.А. Михалевой, И.С. Морозовой, Б.В. Николаева, С.Э. Несмеяновой, Д.А. Пашенцева, Б.С. Эбзеева и др.

Вопросы содержания и специфики конституционного права на получение высшего образование исследовались в работах С.В. Барабановой, А.Н. Козырина, В.М. Сырых, В.В. Насонкина, Т.Н. Трошкиной, В.И. Шкатуллы.

Существенный вклад в разработку вопросов, посвященных рассмотрению ограничений прав и свобод, внесли своими исследованиями Л.А. Беломестных, В.Н. Агеев, А.В. Должиков, А.Ф. Квитко А.Ф. А.А. Переверзев А.А. С.В. Пчелинцев А.А. Подмарев и др.

Среди диссертационных исследований, посвященных проблемам исследования правовых льгот, а также новым подходам к институту льгот, к

механизму льготирования и к процессам формирования и осуществления льготно-правовой политики следует выделить работы И.С. Морозовой «Теория правовых льгот» (дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов 2007); К.Л. Ивановой «Льготно-правовая политика в современной России: проблемы теории и практики» (дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2007).

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составляют как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В данной работе были использованы исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой и статистический методы.

С помощью исторического метода были исследованы процесс внедрения различных льгот при реализации конституционного права на получение высшего образования в исторической ретроспективе, а также особенности формирования законодательства в сфере высшего образования на разных этапах его исторического развития и определены отличительные черты его современного состояния.

Сравнительно-правовой и формально-юридический методы применялись в процессе анализа действующего образовательного законодательства, устанавливающего и регламентирующего общественные отношения в сфере установления ограничений и льгот при реализации конституционного права на получение высшего образования.

Статистический метод позволил проанализировать достаточный объем статистической информации, характеризующей образовательную сферу. Использование указанных методов позволило автору исследовать объект комплексно и детально, проанализировать и обобщить правовой, теоретический и практический материал, выработать предложения и рекомендации по совершенствованию действующего образовательного законодательства, а также определить проблемы и перспективы законодательного обеспечения ограничений и льгот при реализации конституционного права на высшее образование в Российской Федерации.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, общей теории права и образовательного права.

Правовая основа выпускной квалификационной работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, международных правовых актов, федеральных законов, подзаконных актов федерального уровня, законов субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую основу магистерской работы составили правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, данные официальной статистики Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, отчеты Правительства Российской Федерации, материалы периодической печати, социологических исследований.

Основные положения магистерской работы, выносимые на защиту:

1. В настоящее время российская правовая действительность нуждается в правовом исследовании такого сложного и многоаспектного конституционно-закрепленного понятия как ограничение прав и свобод человека и гражданина, что предопределяет необходимость комплексного анализа, как норм Конституции РФ, так и отраслевого законодательства. Правомерные и неправомерные ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина - это вмешательства в сферу конституционно-обозначенной свободы индивида, так как изменяют, либо уменьшают ее путем установления запретов, возложения обязанностей, определения дополнительных условий. Конституция РФ закрепляет право каждого на образование, в т.ч. и высшее, которое можно получить в образовательной организации высшего образования. Его реализация не может быть поставлена в зависимость от расы, национальности, пола, происхождения, языка, должностного и имущественного положения, отношения к религии, места жительства, принадлежности к общественным объединениям, убеждений и иных факторов. Главное условие – наличие документа об образовании соответствующего уровня.

2. Конституция РФ устанавливает право каждого на образование (ч.1 ст.43) и гарантирует каждому на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (п.3 ст.43), из чего следует установление следующих ограничений права на получение бесплатного высшего образования: это прохождение конкурса и статус образовательной организации. Однако такие ограничения не являются исчерпывающими. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает возможность на конкурсной основе бесплатность высшего образования, в случае получения гражданином образования данного уровня впервые» (п.3 ст. 5). Следовательно, можно говорить о наличии ряда конституционно-правовых ограничениях права на получение бесплатного высшего образования в Российской Федерации, таких как: конкурс, статус образовательной организации, первичность получения высшего образования соответствующего уровня и наличие гражданства РФ.

3. Анализ законодательных норм, регулирующих сферу образования, статус военнослужащих и правовое положение иностранных граждан, позволяет сделать вывод, что конституционно-правовые ограничения права на получение бесплатного высшего образования не являются абсолютными. Во-первых, некоторые категории лиц имеют возможность получить повторно бесплатное высшее образование (лица, получающее высшее образование в области искусств; лица, признанные инвалидами I, II или III группы после получения среднего профессионального образования или высшего образования; военнослужащие, не имеющие гражданского высшего образования); во-вторых, иностранные граждане также могут получить бесплатно высшее образование, если они обучаются в соответствии с международными договорами и межправительственными соглашениями; в пределах квоты, установленной Правительством РФ; являются участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному

переселению соотечественников, проживающих за рубежом; по результатам ЕГЭ.

4. Правовые льготы, по нашему мнению, меняют баланс интересов участников образовательных правоотношений. Их применение позволяет определенной категории лиц получить дополнительное благо либо облегчить бремя обязанностей. При этом льготный правовой режим применяется к субъектам, изначально находящимся в юридически-равном положении с иными участниками образовательных правоотношений, тем самым создавая для них преимущества. Именно поэтому важнейшим вопросом применительно к правовой льготе в сфере реализации права на высшее образование является цель, для достижения которой ее использует законодатель, поскольку создание любого юридического неравенства оправдано, только если оно направлено на достижение социально-полезного результата.

5. Законодательством об образовании предусмотрены особые права при приеме на обучение по программам бакалавриата и специалитета: прием без вступительных испытаний; прием в пределах установленной квоты при условии успешного прохождения вступительных испытаний; преимущественное право зачисления при условии успешного прохождения вступительных испытаний и прочих равных условиях; прием на подготовительные отделения федеральных вузов за счет федерального бюджета; иные особые права. Конституционное право на получение бесплатного высшего образования является одним из важнейших инструментов обеспечения социальной справедливости в современных условиях, именно поэтому законодательство в сфере образования идет по пути увеличения числа «льготников» в период приемных кампаний.

6. Современная система российского высшего образования пребывает в достаточно неоднозначных условиях, характеризующихся потребностью в дополнительном финансировании и обеспечении учебного процесса рядом льгот, с помощью которых отдельные категории, в том числе и социально

незащищенные смогут реализовать свое конституционное право на получение бесплатного высшего образования. Внедрение различных льгот при получении высшего образования себя оправдало еще в советской практике. Льготы могут выполнять различные функции: компенсационную либо стимулирующую. К компенсационным льготам можно отнести льготы по выплате социальной стипендии детям-инвалидами, инвалидами I и II групп, инвалидам с детства и др.; безвозмездное пользование общежитиями, льготный проезд в транспорте и др. К стимулирующим льготам можно отнести выплаты государственной академической стипендии, выплаты именных стипендий и др.

Структура работы включает введение, в котором обосновывается актуальность темы магистерской работы, степень научной и теоретической разработанности, сформулированы предмет, объект, цели, задачи и методология исследования. Содержание работы состоит из двух глав, включающих в себя пять параграфов. В заключении сделаны основные выводы и сформулированы предложения. В работе имеется список использованных источников и литературы.

Основное содержание работы. Первая глава магистерской работы «Конституционно-правовое регулирование ограничений при получении высшего образования в Российской Федерации» состоит из двух параграфов. Параграф 1.1 «Понятие и виды ограничений прав и свобод человека и гражданина» посвящен изучению и анализу понятия, юридической природы и видам ограничений прав и свобод человека и гражданина. Автором сделан вывод, что в силу ч. 3 ст. 55 Конституции любое субъективное право человека и гражданина может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В связи с этим, например, лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, в силу самого факта совершения преступления, предусмотренного Уголовным

кодексом РФ, не имеют фактической возможности для реализации права на образование во всех формах и видах, предусмотренных Законом об образовании.

В параграфе 1.2 «Ограничения конституционного права на получение высшего образования» исследуются ограничения конституционного права на получение бесплатного высшего образования (конкурс, статус образовательной организации, первичность получения высшего образования соответствующего уровня и наличие гражданства РФ). Исходя из анализа норм Конституции РФ и Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» автором сделан вывод о наличии ряда ограничений по реализации конституционного права на получение бесплатного высшего образования: во-первых, конкурсная основа поступления; во-вторых, статус образовательной организации; в-третьих, получение высшего образования впервые; в четвертых, наличие российского гражданства. Однако, нормы Закона об образовании, а также ряд иных законодательных актов, имеют ряд изъятий, в соответствии с которыми возможно получение повторного высшего образования бесплатно гражданами РФ, получение бесплатного высшего образования иностранными гражданами. Кроме того, ещё одним из примеров ограничения права на образование, которое не связано с бесплатностью, является особый порядок обучения граждан в военном учебном центре при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования. В соответствии с Федеральным законом от 28.03.1998 N 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 20) обучаться на военной кафедре могут только те граждане, которые заключили соответствующий договор с Министерством обороны РФ.

Вторая глава «Льготы при реализации конституционного права на получение высшего образования в Российской Федерации» состоит из трех параграфов. В параграфе 2.1 «Правовые льготы: понятие и содержание» дается сущностная характеристика правовых льгот. На основе изученных

теоретических подходов к понятию «правовая льгота» автор делает вывод, что правовые льготы меняют баланс интересов участников правоотношений. Их применение позволяет определенной категории лиц получить дополнительное благо либо облегчить бремя обязанностей. При этом льготный правовой режим применяется к субъектам, изначально находящимся в юридически-равном положении с иными участниками тех же правоотношений, тем самым создавая для них преимущества. Именно поэтому важнейшим вопросом применительно к правовой льготе является цель, для достижения которой ее использует законодатель.

Параграф 2.2 «Льготы при приеме в образовательные организации высшего образования» автором рассматриваются льготы при приеме в образовательные организации высшего образования. Сделан вывод что с помощью льгот законодатель выделяет положение той или иной группы граждан в определенной группе общественных отношений. Поэтому льготы – элемент, прежде всего, специального правового статуса лица, механизм дополнения основных прав и свобод субъекта специфическими возможностями юридического характера.

Параграф 2.3 Льготы при получении высшего образования в образовательных организациях высшего образования посвящен изучению системы льгот которые предоставляются обучающимся в период получения ими высшего образования, в том числе и бесплатного. Сделан вывод, что в период получения высшего образования студенты, обучающиеся по аккредитованным основным образовательным программам высшего образования за счет средств федерального бюджета имеют ряд льгот. Такие льготы могут выполнять различные функции компенсационную либо стимулирующую. К компенсационным льготам можно отнести льготы по выплате социальной стипендии детям-инвалидами, инвалидами I и II групп, инвалидам с детства и др.; безвозмездное пользование общежитиями, льготный проезд и др. К стимулирующим льготам можно отнести выплаты

государственной академической стипендии, выплаты именных стипендий и др.

Заключение. Прделанный в данной работе анализ конституционных норм и нормативно-правовых актов Российской Федерации устанавливающих и регламентирующих ограничения и льготы в процессе реализации конституционного права на получение высшего образования, а также научной литературы и статистических данных, которые затрагивают вопросы реализации и обеспечения конституционного права на получение высшего образования, в том числе и бесплатного, позволяет сделать некоторые выводы:

1. Одна из особенностей высшего образования состоит в непризнании государством необходимости обеспечения его сплошного характера, охвата им всего населения для чего организован конкурсный порядок его получения. Это правило призвано не допустить «усреднения» высшего образования за счет пополнения состава обучающихся лицами, имеющих недостаточный общий уровень подготовки.

2. Конституционная норма, закрепляющая возможность получения бесплатного высшего образования на предприятии не получила законодательного закрепления и является «спящей», хотя и обладает огромным потенциалом, так как способна обеспечить единство результатов обучения и потребностей работодателей. В современных условиях практико-ориентированного подхода к обучению формирование у обучающихся умений и навыков практической деятельности ее реализация становится особенно актуальной. В советский период как на конституционном уровне, так и действующим законодательством в сфере образования закреплялось право граждан получить образование на предприятиях. Считаю необходимым привести в соответствии с конституционной нормой положения Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

3. Нормы Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в последние два года расширили перечень лиц, имеющих право повторно получить бесплатно высшее образование, что является совершенно оправданным. Данные изменения, во-первых, дадут возможность получить бесплатно второе или последующее высшее образование и продолжить трудовую деятельность по ряду творческих профессий лицам, уже имеющим высшее образование, при наличии у них соответствующих творческих способностей. Как правило, в творческие профессии люди приходят уже в зрелом возрасте, имея высшее образование по другой специальности. Во-вторых, к сожалению, в современных условиях число лиц с ОВЗ в т.ч. и инвалидов увеличивается, изменения законодательства позволяют, в случае если имеющаяся инвалидность в соответствии с заключением медико-социальной экспертизы препятствует осуществлению гражданами профессиональной деятельности в соответствии с ранее полученным высшим образованием, получить повторно высшее образование бесплатно, что в свою очередь может повлечь дополнительные расходы бюджетных средств в связи с необходимостью увеличения контрольных цифр приема.

4. Предоставление льгот в сфере высшего образования можно рассматривать как одно из направлений социальной политики российского государств. Внедрение различных льгот при получении высшего образования себя оправдало еще в советской практике, когда система социального льготирования облегчала жизнь послевоенного студенчества, стимулируя его участие в образовательном процессе и последующем трудоустройстве. В настоящее время законодательство об образовании идет по пути увеличения категорий льготников. Одной из целей распространения льгот для таких категорий как Герои Российской Федерации, лица, награжденные тремя орденами Мужества, дети военнослужащих-участников СВО и др. является формирование комфортного социально-психологического пространства в системе высшего образования.

Несмотря на законодательные, финансовые и структурные изменения образовательной сферы России, образование, в том числе и высшее, должно быть важнейшим направлением государственной политики, а право на получение бесплатного высшего образования, гарантированное Конституцией Российской Федерации, должно быть обеспечено государственным финансированием в приоритетном порядке.