

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

ГОРСКИЙ-МОЧАЛОВ Виктор Леонидович

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ

Научная специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые)
науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, доцент
БЕЛОВ Сергей Александрович

Санкт-Петербург

2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРИНЦИП УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ В КОНСТИТУЦИЯХ СТРАН ЕВРОПЫ.....	11
1.1. Указание на роль законодателя в формировании автономии	14
1.2. Содержание университетской автономии.....	15
1.3. Университетская автономия как конституционное право	17
ГЛАВА 2. ПРИНЦИП УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ	19
2.1. Принцип университетской автономии в международном праве	20
2.2. Принцип университетской автономии в конституционной практике государств, прямо закрепивших его в конституции.....	21
2.3. Принцип университетской автономии в конституционной практике государств, не закрепивших его в конституции	27
ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ	39
3.1. Принцип университетской автономии в практике Конституционного Суда Российской Федерации	39
3.2. Принцип университетской автономии в европейских конституциях	39
3.3. Опыт Конституционного Суда Чехии	41
3.4. Принцип децентрализации публичной власти.....	45
ГЛАВА 4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ: ЕВРОПЕЙСКАЯ ПРАКТИКА И РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	56
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	60

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Университетская автономия в России (в формулировке «автономия образовательных организаций») закреплена на уровне федерального законодательства и определена нормами Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». На более высоком уровне – конституционном – принцип университетской автономии не сформулирован, однако Конституционный Суд Российской Федерации (КС РФ) признаёт, что этот принцип «является основополагающим для деятельности вузов и входит в число тех правовых принципов, на которых основывается государственная политика в области образования, определяются взаимоотношения государства и высших учебных заведений» (Постановление КС РФ от 27.12.1999 № 19-П). Противоречие между признанием принципа как «основополагающего» и отсутствием каких-либо формулировок о нём в тексте Конституции приводит к неясной практике КС РФ: конституционно-правовое толкование университетской автономии расширяется, но формально-юридическое обоснование принципа со ссылкой на конкретные нормы Конституции не разработано¹.

В Постановлении от 27.12.1999 № 19-П² КС РФ представил неясную, противоречивую позицию в отношении принципа автономии высших учебных заведений. При этом указанная позиция осталась без ссылки на конкретную статью Конституции РФ. Это обстоятельство является ключевым недостатком позиции, не позволяющим убедиться в конституционных основаниях принципа университетской автономии.

Исходя из этого целесообразен поиск конституционно-правовых основ университетской автономии в государствах Европы, взаимодействие с которыми в рамках Болонского процесса требует от Российской Федерации обеспечения

¹ См. подробнее: Горский-Мочалов В.Л. Принцип автономии высших учебных заведений в конституциях стран Европы // Право и государство: теория и практика. № 7. 2021. С. 75-78.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.1999 № 19-П [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2000. № 18. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения 22.05.2021).

европейских стандартов регулирования образовательной деятельности. Важно отметить, что половина европейских государств не просто гарантируют университетскую автономию на конституционно-правовом уровне, но и посчитали необходимым прямо закрепить эту гарантию в конституционном тексте. Указанное не означает, что конституции иных стран не гарантируют автономию учреждениям высшего образования, поскольку подлинный смысл конституций раскрывается лишь в практике органов конституционной юстиции. При сравнительном анализе конституционных формулировок можно отметить некоторые закономерности и ключевых различий.

Принципы университетской автономии и академической свободы регулярно отражаются в декларациях и коммюнике Европейского пространства высшего образования – European Higher Education Area (EHEA), принимаемых министрами стран-участниц Болонского процесса, включая Россию.

В соответствии с Рекомендацией ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования (Париж, 11.11.1997) автономия вузов «является институциональной формой академической свободы». Документ также указывает на обязанность государств-членов «защищать учреждения высшего образования от любых посягательств на их автономию, откуда бы они ни исходили». При этом автономия вузов определяется как «такая степень самоуправления, которая необходима учреждениям высшего образования для эффективного принятия решений в отношении своей учебной работы, норм, управления и соответствующей деятельности и которая совместима с государственными системами подотчетности, особенно в том, что касается государственного финансирования, а также с уважением академической свободы и прав человека».

Принцип университетской автономии также отражён в преамбуле Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе ETS № 165 (Лиссабон, 11 апреля 1997 г.), участником которой является Россия.

Университетская автономия так или иначе прямо закреплена в конституционных текстах половины европейских стран. Опыт органов конституционной юстиции некоторых из этих стран следует рассмотреть для определения роли прямого закрепления университетской автономии в конституционном тексте. В целом, можно выделить два направления исследования: Принцип университетской автономии в конституционной практике государств, прямо закрывших его в конституции (Италия, Испания, Португалия, Польша, Словения), и государств, не закрывших его в конституции (Германия, Франция, Чехия, Венгрия, Словакия). Несмотря на это, принципиальных различий в практике смысла, вкладываемого в данный принцип, в большинстве случаев нет.

Степень разработанности темы исследования. Подлежащие изучению вопросы настоящего исследования частично находили свое отражение в трудах предыдущих исследователей. Так, вопросам пределов правового регулирования в целом (и конституционного регулирования в частности) занимались такие ученые как А.А. Алексеев, В.В. Лазарев, Р.З. Лившиц, Н.А. Тузов, Р.Ч. Элликсон. Отражение вопросов существующих прав и свобод через призму практики органов конституционной юстиции можно увидеть в трудах таких исследователей, как С.А. Белов, У.М. Гордон, Е.В. Гриценко, А.В. Должиков, Р.М. О'Нил, М. Сафта, С. Стойца, А.А. Троицкая, А.У. Хубш, Л.У. Хьюз, Н. Эдвардс. Исследованием правового статуса академических сообществ уделяли свое внимание О.Б. Баин, С.В. Барабанова, В.В. Бочаров, С.Ю. Дубровина, О.В. Ильина, Е.С. Кананькина, М.А. Каплюк, С.В. Куров, Су-Ян Пан, И.А. Препелица, В.В. Спасская, В.М. Сырых. Однако, при рассмотрении обозначенных трудов необходимо обратить внимание, что данные вопросы рассмотрены авторами в отрыве друг от друга.

Объектом представленного исследования выступают конституционные нормы европейских государств и России, в основном в истолковании, придаваемом органами конституционной юстиции соответствующих юрисдикций. **Предмет исследования** составляют конституционно-правовые

основы университетской автономии и пределов её осуществления, равно как и пределов вмешательства государства в академические отношения.

Таким образом, исходя из обозначенной актуальности исследования и выявленных пробелов в исследовании схожих проблем, **целью настоящего исследования** выступает анализ конституционно-правовых основ университетской автономии в практике органов конституционной юстиции стран Европы для последующего использования опыта европейских государств в конституционной практике Российской Федерации. Поставленная цель обусловила необходимость комплексного решения следующих **задач**:

- изучить конституционные нормы стран Европы, касающиеся университетской автономии;
- классифицировать европейские конституции по признаку того, как в них сформулированы нормы в отношении университетской автономии и сформулированы ли они;
- собрать практику органов конституционной юстиции европейских стран таким образом, чтобы в выборку попали акты стран из каждой из выделенных категорий;
- изучить собранную практику органов конституционной юстиции в части раскрытия и обоснования конституционно-правового содержания принципа университетской автономии;
- выявить закономерности и различия в конституционно-правовом дискурсе европейских органов конституционной юстиции в отношении принципа университетской автономии;
- определить и перечислить основные конституционно-правовые основы принципа университетской автономии;
- рассмотреть полученные результаты с позиции российского правового контекста и оценить возможность использования опыта европейских органов конституционной юстиции в практике Конституционного Суда Российской Федерации.

Научная новизна представленного исследования заключается в том, что ранее ни в отечественной, ни в зарубежной литературе не раскрывался вопрос конституционно-правовых основ принципа университетской автономии с опорой непосредственно на практику органов конституционной юстиции европейских стран. При этом именно такое исследование позволит юристам, в частности работникам и судьям Конституционного Суда Российской Федерации, максимально точно учесть опыт европейских государств в этом вопросе для цели гармонизации конституционной практики в отношении принципа университетской автономии с мировым сообществом.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что она может быть использована в практике Конституционного Суда РФ для устранения неопределенности в части конституционных основ университетской автономии.

Методология настоящего исследования заключается в анализе текстов конституций европейских государств, решений органов конституционной юстиции этих государств, толковании этих текстов с позиции теории конституционного права и обобщении полученных результатов. Источниками изученных текстов служили официальные интернет-сайты соответствующих государств, в том числе сайты парламентских органов и органов конституционной юстиции, а также CODICES – информационная база практики органов конституционной юстиции Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право при Совете Европы).

Положения, выносимые на защиту:

1. Конституционно-правовая природа университетской автономии не всегда одинакова. Если в одних случаях это полноценное конституционное право, то в других она является лишь институциональной гарантией, и тогда может вызывать сомнение возможность высших учебных заведений претендовать на защиту университетской автономии как конституционного права.

2. Обобщая сравнительный анализ принципа университетской автономии в текстах конституций государств Европы, следует сделать вывод о наличии устойчивых закономерностей, распространяющихся на большинство конституций: содержание автономии университетов практически не раскрывается; обычно имеется указание на компетенцию законодателя при определении пределов автономии; почти всегда автономия высшего учебного заведения заявлена как конституционное право. Вместе с тем, отмечены исключения: порой содержание автономии конкретизируется; роль законодателя в формировании университетской автономии иногда не упомянута; в редких случаях университетская автономия не отнесена к перечню конституционных прав и свобод.

3. Конституционная практика европейских стран показывает, что за некоторыми исключениями (Словакия) университетская автономия как конституционный принцип и конституционная ценность признаются независимо от того, содержит ли текст конституции прямое указание на автономию (самоуправление) высших учебных заведений.

4. Главным образом, основанием университетской автономии признаётся конституционный принцип академической свободы (свободы научных исследований). Эта свобода, будучи фундаментальным правом, обычно рассматривается как частный случай свободы выражения мнений. Университетская автономия, в свою очередь, признаётся обязательным следствием академической свободы, её институциональной гарантией. При этом университетская автономия сама признаётся фундаментальным правом, носителем которого может выступать и сам университет. Дополнительным встречающимся обоснованием конституционно-правового значения университетской автономии является её рассмотрение как частного случая общей свободы самоуправления, вытекающей из основ государственного устройства.

5. Описание университетской автономии часто содержит типичные элементы: негативная обязанность государства воздерживаться от вмешательства

в самоуправление вуза; позитивная обязанность государства обеспечить самоуправление университетов или хотя бы эффективный контроль со стороны членов университетского сообщества; дискреция законодателя в установлении организационной структуры университета, ограниченная, как правило, необходимостью обеспечить контроль членов университетского сообщества университета над его делами. Наконец, суды в целом сходятся в том, что сфера академического самоуправления включает в себя те вопросы, которые касаются вопросов преподавания, научных исследований, формирования профессорско-преподавательского состава, приема студентов, проведения экзаменов, управления и распоряжения бюджетом.

6. В некоторых случаях (в том числе в конституционной практике Чехии) университетская автономия обнаруживается не только как конституционное право, но и как следствие самой природы публичной власти в демократическом государстве.

7. В этом смысле университетская автономия, как и любая другая автономия, имеет двойственную природу: негативную и позитивную. С негативной стороны, свобода самоуправления образовательного учреждения существует в силу того, что находится за рамками присущего государству объема власти, за пределы которого государство не может выйти в силу своего конституционного, демократического, республиканского генезиса. С другой стороны, в силу правовой традиции, исторического контекста или других причин, автономия нуждается в особой артикуляции, в позитивном выражении как института, за которым признается своя публичная власть и способность противостоять государственной власти (в случаях, когда естественные пределы государства оказываются размыты или подвергнуты сомнению). Таким образом, университетское самоуправление приобретает черты, схожие, например, с местным самоуправлением – в том смысле, что является равноценным элементом демократической системы публичной власти.

8. Двуликость университетской автономии – как фундаментального права и как элемента демократического строя – позволяет российской конституционной практике не ограничиваться одним подходом и использовать весь конституционно-правовой потенциал принципа университетского самоуправления. Открытость этого вопроса для российской конституционной практики предопределяется и самим Конституционным Судом РФ, который не даёт однозначного ответа о конституционных основах университетской автономии.

9. Указанный подход к конституционным основам публичной власти и университетской автономии не имеет существенных противоречий с отечественной доктриной. В том или ином виде он также может быть использован в практике Конституционного Суда Российской Федерации для устранения неопределенности в части конституционных основ университетской автономии.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Основные положения и выводы настоящего исследования были опубликованы автором в 4 научных публикациях, в т.ч. в 3 статьях из перечня рецензируемых научных изданий ВАК РФ.

Материалы диссертации также были апробированы автором в выступлениях на 2 научных конференциях: XVIII Международная конференция Государственное управление: современные вызовы, факультет государственного управления МГУ, Москва/онлайн, 7-10 декабря 2021 года; Международная междисциплинарная онлайн-конференция #SummerSchool под эгидой Scholar.Social, онлайн, 31 июля 2021 года.

ГЛАВА 1. ПРИНЦИП УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ В КОНСТИТУЦИЯХ СТРАН ЕВРОПЫ

Принцип автономии учреждений высшего образования является основополагающим пределом регулирующего воздействия государства на образовательные отношения. Текст Конституции Российской Федерации не содержит положений об автономии, самоуправлении университетов. Однако практика Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) не позволяет дать однозначный ответ об отсутствии принципа университетской автономии на конституционном уровне.

В Постановлении от 27.12.1999 № 19-П³ КС РФ представил неясную, противоречивую позицию в отношении принципа автономии высших учебных заведений.

С одной стороны, КС РФ указал, что «принцип автономии высших учебных заведений непосредственно не закреплен в Конституции Российской Федерации». С другой стороны, этот принцип «является основополагающим для деятельности вузов и входит в число тех правовых принципов, на которых основывается государственная политика в области образования, определяются взаимоотношения государства и высших учебных заведений».

При этом позиция осталась без ссылки на конкретную статью Конституции РФ. Это обстоятельство является ключевым недостатком позиции, не позволяющим убедиться в конституционных основаниях принципа университетской автономии.

Исходя из этого целесообразен поиск конституционно-правовых основ университетской автономии в государствах Европы, взаимодействие с которыми в рамках Болонского процесса требует от Российской Федерации обеспечения европейских стандартов регулирования образовательной деятельности.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.1999 № 19-П [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2000. № 18. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения 22.05.2021).

В настоящем разделе представлены результаты первой ступени исследования, в рамках которой принцип университетской автономии изучается на предмете непосредственно конституционных текстов государств Европы. Предметом последующих ступеней выступает практика органов конституционной юстиции европейских стран, которая более содержательно раскрывает принцип университетской автономии. Однако и на этапе рассмотрения текстов самих конституций обнаруживаются важные признаки и закономерности этого принципа.

В рамках настоящего исследования изучены действующие конституции государств — участников Совета Европы, за исключением Великобритании (в связи с особо спецификой правовой системы) и карликовых государств, к которым отнесены Андорра, Лихтенштейн, Мальта, Монако и Сан-Марино. Таким образом, объектом исследования стали конституции 40 государств.

Анализ европейских конституций показал, что в 20 из 40 (то есть в 50%) европейских государств принцип университетской автономии прямо закреплён в конституционном тексте. К таким государствам относятся: Албания⁴, Армения⁵, Болгария⁶, Греция⁷, Грузия⁸, Испания⁹, Италия¹⁰, Литва¹¹, Молдавия¹², Польша¹³,

⁴ Constitution of the Republic of Albania (adopted 21.10.1998) [Electronic resource] // Venice Commission : [website]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e) (accessed: 22.05.2021).

⁵ Constitution of the Republic of Armenia (adopted 27.11. 2005) [Electronic resource] // The President of the Republic of Armenia : [website]. URL : <https://www.president.am/en/constitution-2005/> (accessed: 22.05.2021).

⁶ Constitution of the Republic of Bulgaria (adopted 12.07.1991) [Electronic resource] // National Assembly of the Republic of Bulgaria : [website]. URL : <https://www.parliament.bg/en/const> (accessed: 22.05.2021).

⁷ The Constitution of Greece [Electronic resource] : As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament // Hellenic Parliament : [website]. URL : <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> (accessed: 22.05.2021).

⁸ Constitution of Georgia (adopted 24.08.1995) [Electronic resource] // Parliament of Georgia : [website]. URL : <http://www.parliament.ge/en/ajax/downloadFile/131642/constitution-of-georgia.pdf> (accessed: 22.05.2021).

⁹ Spanish Constitution (sanctioned 27.12.1978) [Electronic resource] // La Moncloa : [website]. URL : <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx> (accessed: 22.05.2021).

¹⁰ Конституция Итальянской Республики (принята 22.12.1947) [Electronic resource] // Italian Parliament [website]. URL : http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Costituzione_lingua_russo.pdf (accessed: 22.05.2021).

¹¹ The Constitution of the Republic of Lithuania (adopted 25.10.1992) [Electronic resource] // The Constitutional Court of the Republic of Lithuania : [website]. URL : <https://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> (accessed: 22.05.2021).

Португалия¹⁴, Румыния¹⁵, Северная Македония¹⁶, Сербия¹⁷, Словения¹⁸, Финляндия¹⁹, Хорватия²⁰, Черногория²¹, Швейцария²² и Эстония²³.

Указанное не означает, что конституции иных стран не гарантируют автономии учреждениям высшего образования, поскольку подлинный смысл конституций раскрывается лишь в практике органов конституционной юстиции. Вместе с тем, важно отметить, что половина европейских государств не просто гарантируют университетскую автономию на конституционно-правовом уровне, но и посчитали необходимым прямо закрепить эту гарантию в конституционном тексте.

При сравнительном анализе конституционных формулировок можно отметить некоторые закономерности и ключевых различий.

¹² Конституция Республики Молдова (принята 29.07.1994) [Электронный ресурс] // Конституционный суд Республики Молдова : [сайт]. URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ru.pdf (дата обращения: 22.05.2021).

¹³ The Constitution of the Republic of Poland (adopted 02.04.1997) [Electronic resource] // Sejm Rzeczypospolitej Polskiej : [website]. URL : <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (accessed: 22.05.2021).

¹⁴ Constitution of the Portuguese Republic (adopted 02.04.1976) [Electronic resource] // Assembleia da República: [website]. URL : <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (accessed: 22.05.2021).

¹⁵ Constitution of Romania (adopted 21.11.1991) [Electronic resource] // Camera Deputatilor: [website]. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=0&idl=2 (accessed: 22.05.2021).

¹⁶ Constitution of the Republic of North Macedonia (adopted 17.11.1991) [Electronic resource] // Assembly of the Republic of North Macedonia: [website]. URL: https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx (accessed: 22.05.2021).

¹⁷ Constitution of Serbia (declared after a referendum on 08.11.2006) [Electronic resource] // The Government of the Republic of Serbia: [website]. URL: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/130144/constitution-of-serbia.php> (accessed: 22.05.2021).

¹⁸ Constitution of the Republic of Slovenia (adopted 23.12.1991) [Electronic resource] // Constitutional Court RS: [website]. URL: <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf> (accessed: 22.05.2021).

¹⁹ Constitution of Finland (adopted 11.06.1999) [Electronic resource] // Finlex: [website]. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (accessed: 22.05.2021).

²⁰ The Constitution of the Republic of Croatia (adopted 22.12.1990) [Electronic resource] // Constitutional Court of the Republic of Croatia: [website]. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf (accessed: 22.05.2021).

²¹ The Constitution of Montenegro (adopted 19.10.2007) [Electronic resource] // Constitutional Court of Montenegro: [website]. URL: http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_105/fajlovi/Constitution%20of%20Montenegro.pdf (accessed: 22.05.2021).

²² Federal Constitution of the Swiss Confederation (adopted 18.04.1999) [Electronic resource] // Fedlex The publication platform for federal law : [website]. URL : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (accessed: 22.05.2021).

²³ Constitution of the Republic of Estonia (passed 28.06.1992) [Electronic resource] // President: [website]. URL: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> (accessed: 22.05.2021).

1.1. Указание на роль законодателя в формировании автономии

Прежде всего, имеются различия в указании на законодательные ограничения университетской автономии. В некоторых конституциях положения, признающие автономию высших учебных заведений, сопровождается указанием на конкретные сферы, которые, несмотря на автономию, регулируются законом. Так, в статье 39 Конституции Армении указано: «Принципы автономии учреждений высшего образования определяются законом. Порядок создания и функционирования образовательных учреждений устанавливается законом»²⁴. Аналогичное положение имеется в статье 46 Конституции Северной Македонии: «Автономия университетов гарантируется. Условия создания, осуществления и прекращения деятельности университета регулируются законом»²⁵.

Чаще указывается на то, что университетская автономия гарантируется в соответствии с законом без указания на конкретное соотношение университетского саморегулирования и регулирующего воздействия государства. Например, статья 33 Конституции Италии устанавливает: «Учреждения высокой культуры, университеты и академии вправе принимать собственные уставы в пределах, установленных законами государства»²⁶. Подобная же формулировка представлена в конституциях Албании, Греции, Испании, Польши, Португалии, Сербии, Финляндии, Хорватии, Швейцарии, Эстонии.

В конституциях Болгарии, Грузии, Румынии, Словении и Черногории указание на университетскую автономию не сопровождается указаниями на какие-либо законодательные её ограничения. Указанное не означает отсутствие этих ограничений, но позволяет увидеть разницу в тональности конституционного

²⁴ Constitution of the Republic of Armenia (adopted 27.11.2005) [Electronic resource] // The President of the Republic of Armenia: [website]. URL: <https://www.president.am/en/constitution-2005/> (accessed: 22.05.2021).

²⁵ Constitution of the Republic of North Macedonia (adopted 17.11.1991) [Electronic resource] // Assembly of the Republic of North Macedonia: [website]. URL: https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx (accessed: 22.05.2021).

²⁶ Конституция Итальянской Республики (принята 22.12.1947) [Electronic resource] // Italian Parliament [website]. URL: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Costituzione_lingua_russo.pdf (accessed: 22.05.2021).

законодателя в разных европейских странах: в одних случаях конституционный законодатель акцентирует внимание на пределах университетской автономии, в других – концентрирует всё внимание на самой по себе независимости высших учебных заведений.

1.2. Содержание университетской автономии

Обращаясь к принципу автономии высших учебных заведений, конституции Европы по-разному формулируют содержание университетской автономии. В большинстве случаев автономия высших учебных заведений лишь признаётся (гарантируется) без дополнительных разъяснений.

Несколько иная формулировка содержится в конституциях Сербии и Хорватии, которые отдельно указывают, что университеты самостоятельны в принятии внутренних организационных решений. Так, ст. 72 Сербской Конституции устанавливает: «Автономия университетов, факультетов и научных учреждений гарантируется. Университеты, факультеты и научные учреждения свободно принимают решения о своей организации и работе в соответствии с законом»²⁷. Аналогичное положение в ст. 67: Конституции Хорватии: «Автономия университетов гарантирована. Университеты самостоятельно принимают решения о своей организации и деятельности в соответствии с законом»²⁸.

Оригинальными формулировками отличаются конституции Италии, Португалии и Греции. Статья 33 Конституции Италии, признанная Конституционным Судом Италии как гарантирующая университетскую

²⁷ Constitution of Serbia (declared after a referendum on 08.11.2006) [Electronic resource] // The Government of the Republic of Serbia : [website]. URL: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/130144/constitution-of-serbia.php> (accessed: 22.05.2021).

²⁸ The Constitution of the Republic of Croatia (adopted 22.12.1990) [Electronic resource] // Constitutional Court of the Republic of Croatia: [website]. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf (accessed: 22.05.2021).

автономию²⁹, буквально признаёт за высшими учебными заведениями право «принимать собственные уставы в пределах, определённых государственным законодательством»³⁰. Статья 76 Конституции Португалии дополняет право на принятие собственных уставов самостоятельностью в ряде конкретных сфер деятельности: «В соответствии с законом и без ущерба для адекватной оценки качества образования университеты обладают автономией в разработке собственных уставов и в научных, педагогических, административных и финансовых вопросах»³¹.

В статье 16 Конституции Греции принцип университетской автономии сформулирован с акцентом на юридическую природу образовательных учреждений: «Образование на университетском уровне предоставляется исключительно учреждениями, которые являются полностью самоуправляемыми юридическими лицами публичного права»³². В таком виде внимание конституционного законодателя заостряется на особом положении учреждений высшего образования, исторически предопределяющим сложность и напряжённость отношений университета и государства: являясь публично-правовыми образованиями, высшие учебные заведения тем не менее обладают фундаментальной самостоятельностью, независимостью от государственного регулирующего воздействия.

²⁹ См. Краткое изложение Постановления Конституционного Суда Италии от 23.11.1998 № 383/1998 [Электронный ресурс] // Venice Commission: [сайт]. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/ita/ita-1998-3-010?f=templates&fn=document-frameset.htm> (дата обращения: 22.05.2021).

³⁰ Конституция Итальянской Республики (принята 22.12.1947) [Electronic resource] // Italian Parliament [website]. URL: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Costituzione_lingua_russo.pdf (accessed: 22.05.2021).

³¹ Constitution of the Portuguese Republic (adopted 02.04.1976) [Electronic resource] // Assembleia da República: [website]. URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (accessed: 22.05.2021).

³² The Constitution of Greece [Electronic resource]: As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament // Hellenic Parliament : [website]. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agliko.pdf> (accessed: 22.05.2021).

1.3. Университетская автономия как конституционное право

Существенная разница имеется в юридической технике закрепления принципа университетской автономии в тексте конституции. В большинстве случаев этот принцип отражён в главах и разделах, посвящённых основным конституционным правам и свободам. Во многих из этих случаев автономия представлена именно как право, которое принадлежит университетам (например, в Италии³³, Молдавии³⁴). Однако в ряде случаев он размещён в части, касающейся основ государственного управления.

Так, статья 63a26 Конституции Швейцарии, закрепляющая автономию университетов, расположена в главе 2 «Власть» и представлена следующим образом: «Конфедерация и кантоны совместно отвечают за координацию и гарантию качества швейцарского высшего образования. При выполнении этой обязанности они должны учитывать автономию университетов и различных органов, отвечающих от их имени, и обеспечивать равное отношение к учреждениям с одинаковыми функциями»³⁵. Статья 123 Конституции Финляндии, устанавливающая самоуправление университетов, содержится в главе 11, которая посвящена системе государственного управления и самоуправления в целом³⁶.

Таким образом, конституционно-правовая природа университетской автономии не всегда одинакова. Если в одних случаях это полноценное конституционное право, то в других она является лишь институциональной гарантией, и тогда может вызывать сомнение возможность высших учебных

³³ Конституция Итальянской Республики (принята 22.12.1947) [Electronic resource] // Italian Parliament [website]. URL:

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVIII/Costituzione_lingua_russo.pdf (accessed: 22.05.2021).

³⁴ Конституция Республики Молдова (принята 29.07.1994) [Электронный ресурс] // Конституционный суд Республики Молдова: [сайт]. URL:

https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ru.pdf (дата обращения: 22.05.2021).

³⁵ Federal Constitution of the Swiss Confederation (adopted 18.04.1999) [Electronic resource] // Fedlex The publication platform for federal law: [website]. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (accessed: 22.05.2021).

³⁶ Constitution of Finland (adopted 11.06.1999) [Electronic resource] // Finlex: [website]. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (accessed: 22.05.2021).

заведений претендовать на защиту университетской автономии как конституционного права.

Обобщая сравнительный анализ принципа университетской автономии в текстах конституций государств Европы, следует сделать вывод о наличии устойчивых закономерностей, распространяющихся на большинство конституций: содержание автономии университетов практически не раскрывается; обычно имеется указание на компетенцию законодателя при определении пределов автономии; почти всегда автономия высшего учебного заведения заявлена как конституционное право. Вместе с тем, отмечены исключения: порой содержание автономии конкретизируется; роль законодателя в формировании университетской автономии иногда не упомянута; в редких случаях университетская автономия не отнесена к перечню конституционных прав и свобод.

Эти сведения имеют значение для дальнейшего изучения конституционных основ принципа университетской автономии посредством анализа практики органов конституционной юстиции государств Европы, поскольку позволяют учесть контекст формального закрепления принципа в конституционном тексте. Помимо этого, сведения о широком распространении принципа университетской автономии в конституциях государств Европы, закономерности его закрепления и допускаемые некоторыми странами отклонения от этих закономерностей могут быть полезны Конституционному Суду РФ в дальнейшей конституционной практике при оценке конституционно-правовых основ и содержания принципа автономии высших учебных заведений.

ГЛАВА 2. ПРИНЦИП УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ

Принцип автономии образовательных учреждений закреплён в Федеральном законе от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (п. 9 ч. 1 ст. 3; ч. 1 ст. 89). На конституционно-правовом уровне университетская автономия существует в России на менее уверенных позициях.

В Постановлении от 27.12.1999 № 19-П Конституционный Суд РФ оценивал конституционность положения, устанавливающего предельный возраст для замещения должности заведующих кафедрами. Помимо вывода о нарушении принципа равенства (ст. 19 Конституции), приведшего к дискриминации при реализации права на свободное распоряжение способностями к труду, КС РФ дополнительно высказался о нарушении принципа автономии высших учебных заведений: принимаемые законодателем меры должны согласовываться с автономией вуза «в подборе и расстановке кадров, в осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения, с тем чтобы автономия не утрачивала реального содержания». При этом Суд указал, что принцип автономии вузов непосредственно не закреплён в Конституции РФ. С другой стороны, Суд отметил, что этот принцип «является основополагающим для деятельности вузов и входит в число тех правовых принципов, на которых основывается государственная политика в области образования, определяются взаимоотношения государства и высших учебных заведений».

Эта правовая позиция была впоследствии закреплена и дополнена в определениях от 7.06.2011 № 767-О-О, от 19.12.2019 № 3314-О. Вместе с тем, она осталась без ссылки на конкретную статью Конституции, что не позволяет убедиться в конституционных основаниях принципа университетской автономии.

Исходя из этого в настоящем исследовании поставлены цели: определить, является ли отсутствие упоминания принципа университетской автономии в конституции препятствием для придания ему конституционно-правового содержания; определить конкретные конституционные нормы, на которых может основываться принцип университетской автономии. Для этих целей изучен опыт органов конституционной юстиции государств Европы, столкнувшихся с вопросом о конституционно-правовых основах университетской автономии.

2.1. Принцип университетской автономии в международном праве

Перед изучением конституционной практики европейских стран следует учесть международно-правовой контекст.

Россия участвует в Болонской декларации (1999), которая закрепляет фундаментальный характер принципов, изложенных в Magna Charta Universitatum – Великой хартии университетов (1988). Сегодня Хартия подписана более чем 904 высшими учебными заведениями из 88 стран, среди которых 18 российских университетов³⁷. В 2020 году — что практически не было замечено — принята новая версия Хартии³⁸, которая сохраняет ключевые принципы: автономия университета, его независимость от власти, свобода исследования и преподавания.

Принципы университетской автономии и академической свободы регулярно отражаются в декларациях и коммюнике Европейского пространства высшего образования – European Higher Education Area (ЕНЕА), принимаемых министрами стран-участниц Болонского процесса, включая Россию. В Римском коммюнике от 19.11.2020 в качестве фундаментальных ценностей ЕНЕА вновь подчёркиваются «институциональная автономия, академическая свобода и

³⁷ Signatory Universities [Electronic resource] // Observatory Magna Charta Universitatum: [website]. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities/signatory-universities> (accessed: 18.07.2021).

³⁸ MCU 2020 [Electronic resource] // Observatory Magna Charta Universitatum: [website]. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020> (accessed: 18.07.2021).

честность, участие студентов и сотрудников в управлении высшим образованием»³⁹.

В соответствии с Рекомендацией ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования (Париж, 11.11.1997) автономия вузов «является институциональной формой академической свободы». Документ также указывает на обязанность государств-членов «защищать учреждения высшего образования от любых посягательств на их автономию, откуда бы они ни исходили». При этом автономия вузов определяется как «такая степень самоуправления, которая необходима учреждениям высшего образования для эффективного принятия решений в отношении своей учебной работы, норм, управления и соответствующей деятельности и которая совместима с государственными системами подотчетности, особенно в том, что касается государственного финансирования, а также с уважением академической свободы и прав человека».

Принцип университетской автономии также отражён в преамбуле Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе ETS № 165 (Лиссабон, 11 апреля 1997 г.), участником которой является Россия.

2.2. Принцип университетской автономии в конституционной практике государств, прямо закрепивших его в конституции

Университетская автономия так или иначе прямо закреплена в конституционных текстах половины европейских стран, среди которых Албания, Армения, Болгария, Греция, Грузия, Испания, Италия, Литва, Молдавия, Польша, Португалия, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словения, Финляндия, Хорватия, Черногория, Швейцария, Эстония. Опыт органов конституционной

³⁹ Rome Ministerial Communiqué [Electronic resource] : 19 November 2020 // European Higher Education Area and Bologna Process: [website]. URL: https://ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf (accessed: 18.07.2021). P. 5.

юстиции некоторых из этих стран следует рассмотреть для определения роли прямого закрепления университетской автономии в конституционном тексте.

Италия

Статья 33 Конституции Италии (1947) прямо закрепляет самоуправление университетов: «Учреждения высшего образования, университеты и академии имеют право принимать собственные уставы в пределах, установленных законом».

Итальянская конституционная юстиция выработала «концепцию шарнира», которая описывает двустороннее юридическое действие университетской автономии. Подробное раскрытие эта концепция нашла в Решении КС Италии от 23.11.1998 № 383/1998. В этом деле оспаривался закон, который наделял Министра университетов и научно-технических исследований полномочиями устанавливать ограничения на доступ к университетским курсам по получению ученой степени. Оказались затронуты как право университетов на самостоятельное регулирование, так и право граждан на доступ к государственным образовательным услугам.

Суд указал, что законодательные пределы университетской автономии имеют два направления действия. С одной стороны, эти пределы формируют автономные системы и обеспечивают независимость университетов (организационный аспект). С другой стороны, законодательные пределы действуют также вовне и обеспечивают реализацию конституционных прав граждан на доступ к государственным образовательным услугам (функциональный аспект). Исходя из этого само по себе законодательное регулирование, связанное с доступом к образовательным услугам университетов, не противоречит конституционному принципу университетской автономии, а соответствует ему.

В Решении от 21.02.2017 № 42/2017 рассматривалась конституционность закона, допускающего создание образовательных программ на иностранном

языке. Причиной спора стал Миланский политехнический университет, который решил, что закон позволяет не реализовывать программы на итальянском языке и сделал программы последипломного образования только на английском. В этом случае автономии университета была противопоставлена академическая свобода преподавателей, обеспокоенных препятствием к реализации своей преподавательской функции на родном языке. Сославшись на своё Решение № 383/1998, Суд вновь указал на «функцию шарнира» законодательных пределов университетской автономии и пришёл к выводу, что законы, формирующие университетскую автономию, должны также обеспечивать функционирование университета по отношению к иным субъектам.

Испания

Статья 27.1 Конституции Испании признаёт автономию университетов в соответствии с условиями, установленными законом. В Решении Конституционного Суда Испании от 23.12.1992 № 217/1992 отмечено, что академическая свобода как индивидуальная свобода преподавателя является, прежде всего, проекцией права на свободное распространение мыслей. Университетская автономия — необходимая организационная основа и гарантия академической независимости. Сочетание академической свободы и университетской автономии, как с индивидуальной, так и с институциональной точки зрения, обеспечивает интеллектуальную свободу. Таким образом, КС Испании раскрыл конституционное основание университетской автономии не только через её прямое отражение в Конституции, но и через функциональное значение автономии как необходимой организационной основы академической свободы. При этом Суд разграничил между собой содержание университетской автономии и академической свободы.

Похожая проблема рассматривалась Судом при принятии Решения от 12.11.1996 № 179/1996. Преподавательница Политехнического университета Мадрида также была обеспокоена необходимостью оценивать студентов на

экзамене в соответствии с учебным планом, который установил университет. Ссылаясь на доктрину из своего Решения № 217/1992, Суд отметил, что академическая свобода не включает в себя вопросы организации преподавания. Она включает лишь свободу преподавателя от идеологического давления на возможность преподавателя излагать учебные программы в соответствии со своими научными и личными взглядами. Эта свобода является негативной и осуществляется в организационных рамках, установленных университетом. Таким образом, университетская автономия и академическая свобода являются не взаимоисключающими, а взаимодополняющими.

Португалия

Ключевым актом в практике Конституционного Суда Португалии, раскрывающим конституционно-правовое содержание принципа университетской автономии, является Решение от 07.10.2008 № 491/2008. Рассматривая жалобу на нормы, регулирующие формирование профессорского-преподавательского состава, КС Португалии провёл глубокий анализ университетской автономии и академической свободы, обратившись не только к тексту Конституции, но и к доктрине, а также к практике зарубежных конституционных судов. На основании этого Суд вынес ряд концептуальных положений:

- университетская автономия – институциональная гарантия свободы научной мысли, научного творчества;
- одновременно, университетская автономия является также фундаментальным правом – как личным, так и коллективным;
- Конституция уполномочивает законодателя обеспечить пределы автономии.

Вместе с тем, обращаясь к доктрине и цитируя профессора Коимбрского университета Хосе Касалту Набайса, Суд сформулировал пределы университетской автономии: университеты автономны в той мере, в какой они признаются носителями собственных интересов, в отношении которых

государственное управление ограничивается лишь координацией, то есть в той мере, в какой университеты представляют собой нечто большее, чем простые средства государственного управления.

Преподаватели университетов отличаются от остальных государственных служащих тем, что они не просто оказывают государственную услугу (передача знаний), а сами создают знания. В этом плане государство не должно относиться к ним как к обычным служащим, которые должны полностью подчиняться указаниям. Преподаватели должны быть свободны от управления в той степени, какая необходима для свободного создания научного знания.

Дополнительного внимания заслуживает позиция КС Португалии, согласно которой академическая свобода исключает ограничение научной свободы как извне университета, так и изнутри.

Польша

Часть 5 статьи 70 Конституции Польши (1997) устанавливает: «Обеспечивается автономия высших школ на принципах, определенных в законе». Определение автономии высших школ было представлено Конституционным Трибуналом Польши в Решении от 8.11.2000 № SK 18/99⁴⁰. Автономия университетов описана как конституционно защищенная сфера свободы проведения исследований и образования в рамках применимого правового режима. Конституция предполагает наличие соответствующих законодательству внутренних нормативных актов университетов. Государственные акты не могут полностью и исчерпывающим образом регулировать все вопросы; в противном случае роль государственных вузов будет ограничена исполнением законов, а их руководящие органы станут государственными органами, что нарушало бы их автономию. Вместе с тем, в контексте рассматриваемого дела отмечено, что реализация университетом своей

⁴⁰ Rybkowski R. Autonomia a rozliczalność – polskie wyzwania // Nauka i Szkolnictwo Wyższe. 2015. № 1 (45). P. 105. URL: https://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_14746_nsw_2015_1_4 (accessed: 18.07.2021).

автономии не может нивелировать обязанность университета обеспечить доступ граждан к получению высшего образования как в бесплатной, так и в платной форме: качество платного образования должно быть обеспечено на уровне качества бесплатного образования; стоимость платного обучения не должна превышать затрат, которые понёс университет для обеспечения этого качества.

Больше внимания ограничениям университетской автономии уделено в Решении от 28.04.2009 № SK 27/09 по делу о праве профсоюзов выражать мнение о поправках к уставу высшего учебного заведения. Ссылаясь на собственное определение университетской автономии, данное в Решении от 8.11.2000 № SK 18/99, Трибунал отметил, что законодатель, не нарушая сути автономии вузов, свободен в установлении её границ в соответствии с ч. 3 статьи 31 Конституции Польши (которая содержит положения, аналогичные ч. 3 статьи 55 Конституции РФ). Также Трибунал указал на тесную связь между правом университета на автономию и правом каждого на получение образования (ч. 1 статьи 70 Конституции Польши). Если в Решении от 28.04.2009 № SK 27/09 они противопоставлялись друг другу, то в данном случае Трибунал отметил, что конституционное право на образование само по себе участвует в предопределении конституционных основ университетской автономии, поскольку «автономные университеты способны обеспечить лучшие условия не только для исследований, но и для образования на всех уровнях».

Наконец, Трибунал указал, что право высших учебных заведений на автономию также связано с другими гарантированными Конституцией правами и свободами, а именно свободой выражения мнения, правом на защиту интеллектуальной собственности, правом на частную жизнь, правом на свободу исследований, правом на культуру (статьи 6(1), 15(1), 36 и 73 Конституции)⁴¹.

⁴¹ Rabault. H. Le statut constitutionnel de l'université [Electronic resource] // Petites affiches. 2018. № 82. P. 105-106. URL: <https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/le-statut-constitutionnel-de-luniversite/> (accessed: 18.07.2021).

Словения

Статья 58 Конституции Словении (1991) устанавливает: «Государственные университеты и государственные учреждения высшего образования должны быть автономными». Применение этой статьи примечательно на примере Постановления Конституционного Суда Словении от 25.05.1995 № U-I-22/94. Это дело практически идентично делу, рассмотренному КС РФ в вышеупомянутом Постановлении от 27.12.1999 № 19-П, где КС РФ обратился к принципу университетской автономии.

Люблянский университет также оспаривал норму, устанавливавшую предельный возраст 65 лет для занятия должности штатного преподавателя. Суд также разрешил дело на основании принципа равенства, не найдя убедительных оснований для установления возрастных ограничений для штатных преподавателей. В то же время Суд допустил возможность дифференциации на усмотрение самого университета, который может учитывать особенности преподавательского процесса. Поэтому Суд усмотрел нарушение конституционного принципа автономии университетов, поскольку дифференциация введена законодателем, который не должен был вмешиваться во внутренние дела университета.

Это Решение в сравнении с аналогичным решением КС РФ ярко демонстрирует незначительность прямого упоминания университетской автономии в конституции.

2.3. Принцип университетской автономии в конституционной практике государств, не закрепивших его в конституции

Германия

В Основном законе ФРГ (1949) отсутствуют положения об автономии вузов. Вместе с тем, как показывает практика Федерального Конституционного Суда

ФРГ (далее – ФКС), эту роль выполняет положение ч. 3 статьи 5 Основного закона: «Искусство и наука, исследования и преподавание свободны».

Ключевое решение ФКС, в котором раскрыто содержание этой нормы – Решение от 29.05.1972 (1 BvR 424/71 und 325/72) по жалобе профессоров, которые оказались недостаточно представлены в органе самоуправления университета. Суд заключил, что Основной закон не гарантирует какую-то конкретную модель, организационную структуру университетов. Однако усмотрение законодателя определяется и ограничивается свободами, предусмотренными частью 3 ст. 5 Основного закона. Там, где право на свободу науки и преподавания может быть эффективно использовано только через личное участие в академической деятельности, реализация этого права напрямую зависит от организации университета. Поэтому государство должно проводить такое организационно-правовое регулирование, которое обеспечит эффективную реализацию академических свобод преподавателей и исследователей.

Законодательные органы не ограничены в организационном регулировании университетов постольку, поскольку это не влияет на свободную академическую деятельность членов университета, а лишь определяет порядок решения административных вопросов. Так, законодательное усмотрение ограничено в тех вопросах, которые непосредственно затрагивают исследования и преподавание: координация и планирование научных проектов, исследований, программ обучения; бюджетный надзор, включая выделение средств, создание и использование научных учреждений и рабочих групп; определение и выполнение правил обучения и экзаменов; кадровые решения по вопросам, касающимся университетских профессоров и их профессорско-преподавательского состава и т. п.

С позитивной стороны, ч. 3 ст. 5 Основного закона гарантирует свободную академическую деятельность посредством участия в свободных структурах университета, насколько это возможно с учётом интересов иных лиц. С негативной – запрет законодателю устанавливать организационное регулирование

университета, вследствие которого возникнет риск ущемления свободы, необходимой для научной и преподавательской деятельности.

В последующей практике ФКС ФРГ развил положения о необходимом участии членов университетского сообщества в управлении делами университета. В Решении от 26.10.2004 (1 BvR 911/00) Суд указал: чтобы понять, имеется ли угроза академической свободе со стороны норм, регулирующих организационную структуру, необходимо принять во внимание общую организационную структуру вуза с ее различными возможностями влияния и контроля. Сами по себе представительные органы университетского самоуправления не обладают приоритетом при распределении законодателем полномочий по управлению вопросами науки и преподавания. Однако выбранная структура управления должна в любом случае исключать угрозу академической свободе.

В Решении от 20.07.2010 (1 BvR 748/06) Суд указал, что само по себе участие членов университетского сообщества в делах университета не является самоцелью. Однако чем больше полномочий законодатель предоставляет руководящему органу, не являющемуся органом коллегиального университетского самоуправления, тем большими должны быть права прямого или косвенного участия, влияния, информирования и контроля коллегиальных органов, чтобы избежать рисков для свободы преподавания и исследований.

В Решении от 24.06.2014 (1 BvR 3217/07) Суд уточнил, что чем больше и существеннее полномочия по принятию решений, касающихся науки и академического сообщества, передаются органу административного управления, тем сильнее должно быть участие представительного органа самоуправления в назначении и увольнении и в принимаемых решениях органа управления. Также сделан вывод о необходимости участия членов университетского сообщества в решении финансовых, бюджетных вопросов, поскольку исследования и преподавание зависят от материального обеспечения.

Франция

В отличие от Основного закона ФРГ, Конституция Франции (1958) не содержит указания не только на университетскую автономию, но и на академические свободы. В Решении Конституционного Совета Франции от 20.01.1984 № 83-165 DC признаны неконституционными нормы, в силу которых не обеспечивалось надлежащее представительство профессоров и преподавателей-исследователей в советах университетского сообщества. Рассматривая статус профессоров и преподавателей-исследователей, Совет признал их лицами, выполняющими государственную службу. Вместе с тем, Совет указал, что «этот статус не может ограничивать право на свободное выражение мыслей и мнений, гарантированное статьей 11 Декларации прав человека и гражданина, за исключением той степени, которая требуется для данной государственной службы» (в силу преамбулы Конституции Франции (1958) Декларация прав человека и гражданина (1789) входит в число источников конституционного права Франции). Кроме того, Совет положил в основу Решения «фундаментальный принцип независимости преподавателей-исследователей, признанного законами Республики». Таким образом, конституционная академическая свобода во Франции следует из свободы выражения мыслей и мнений и независимости преподавателей-исследователей.

В Решении Совета от 28.07.1993 № 93-322 DC оценивался закон о высшем образовании, который придавал широкому кругу административно-правовых норм диспозитивный характер, позволяя вузам в своих уставах предусматривать иное регулирование. Министерство высшего образования наделялось полномочием оценивать такие отступления, но свобода усмотрения министерства в этой части оказалась весьма широкой. Оценивая такое регулирование, Совет вновь сослался на свободу выражения мыслей и мнений (ст. 11 Декларации прав человека и гражданина) и фундаментальный принцип независимости преподавателей-исследователей. Совет указал, что «по своей природе функции преподавания и исследования требуют в интересах службы гарантий свободы

самовыражения и независимости преподавателей-исследователей». Законодатель может позволить образовательным, научным и культурным учреждениям отступать от предусмотренного законом регулирования в соответствии с их собственными интересами. Однако такие законодательные «эксперименты», должны сопровождаться гарантиями независимости преподавателей-исследователей, которые рискуют быть нарушенными из-за отступления вузов от законодательного регулирования. Так как гарантии отсутствовали, закон признан неконституционным.

В Решении от 6.08.2010 № 2010-20/21 QPC Совет вновь отметил, что в силу независимости преподавателей-исследователей профессора и преподаватели должны участвовать в процедуре выбора и назначения своих коллег. Оценивая предусмотренное оспариваемым законом право президента университета наложить вето на прием в университет лица, избранного комиссией с участием преподавателей-исследователей, Совет счел это право конституционным – в истолковании нормы, данной Советом. Это истолкование заключалось в том, что президент университета не может основывать свое вето на причинах, не связанных с управлением университетом и касающихся компетенции непосредственных членов сообщества вуза (например, исходя из их научной квалификации кандидатов).

В Решении Конституционного совета Франции от 8.03.2018 № 2018-763 DC принцип независимости преподавателей-исследователей описан как один из трёх элементов конституционного статуса университетов наряду с двумя другими положениями: закон определяет основные принципы образования (ст. 34 Конституции, 1958 г.); равный доступ к университетскому образованию (параграф 13 преамбулы Конституции 1946 года (преамбула Конституции 1946 года оставлена в силе после принятия Конституции 1958 года)). В указанном деле нормы, предусматривающие публикацию статистических сведений (об успешности сдачи экзаменов, профессиональной интеграции студентов и пр.), а также предоставляющие академическим властям (*autorité académique*), которые

подчиняются министерству или ректорату, полномочия по предопределению возможностей приема студентов на обучение, не были признаны затрагивающими независимость преподавателей-исследователей.

Хьюг Рабо, профессор публичного права факультета права и политологии Университета Эври, отмечает, что принцип независимости преподавателей-исследователей «далек от величия» академической свободы. Риторика Совета в отношении «независимости преподавателей-исследователей» ограничивает значение этого принципа на организационном уровне, оставляя его действие лишь на индивидуальном уровне. Сравнивая практику Совета с практикой ФКС Германии, Хьюг Рабо указывает, что отсутствие университетской автономии, отсутствие пределов законодательного регулирования деятельности университетов — отличительная черта французской университетской организации⁴².

Однако из рассмотренной практики Совета следует, что независимость преподавателей-исследователей отчасти обеспечивает организационные гарантии университетского самоуправления. Пример Франции показывает, что конституция может обеспечивать элементы университетской автономии без указания в тексте конституции не только на эту автономию, но и на академической свободы.

Чехия

Конституция Чешской Республики не содержит прямого указания на принцип университетской автономии. Вместе с тем, ч. 2 ст. 15 Хартии основных прав и свобод (1992) как часть чешской Конституции гарантирует свободу научного исследования.

В Решении от 3.12.1996 № Pl.ÚS-st. 3/96 Конституционный Суд Чехии указал на фундаментальный характер университетской автономии как элемента

⁴² Rabault. H. Le statut constitutionnel de l'université [Electronic resource] // Petites affiches. 2018. № 82. P. 6-15. URL: <https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/le-statut-constitutionnel-de-luniversite/> (accessed: 18.07.2021).

демократии: «Закон о высшем образовании, который в подлинном смысле был одним из законов, связанных с ноябрем 1989 года, устранил недемократическое централизованное управление университетами со стороны государства, ввел их широкую автономию и закрепил академические права и свободы». В Решении от 3.4.1996 № Pl.ÚS 32/95 Суд отметил, что несмотря на свою автономию университеты не могут навязывать абитуриентам условия, которые нарушают их основные права человека, например дискриминируют по национальному, этническому, религиозному или иному признаку. Эта позиция о пределах университетской автономии отражена и в последующих постановлениях Суда (см. Решение от 8.08.2017 № III.ÚS 1986/17).

В 2014 году Суд рассматривал ситуацию, при которой Академический Сенат Технико-экономического института в Ческе-Будеёвице самостоятельно назначил и.о. ректора, тогда как по закону ректор назначается Президентом. Положение было вызвано тем, что прошлый ректор ушёл в отставку, а новый ещё не был назначен; в законодательстве же был пробел в вопросе о том, кто в этой ситуации должен выступать от имени вуза. В этой части Суд оценил действия Сената как реализацию принципа академического самоуправления. В Постановлении от 13.5.2014 № II.ÚS 3764/12 по этому делу Суд указал на формально-юридическое конституционное основание университетской автономии – на ч. 2 ст. 15 Хартии основных прав и свобод (1992), которая гарантирует свободу научного исследования.

Как указал Суд, институциональный компонент свободы научных исследований включает автономию вузов, которая предполагает их независимость от государственной власти в вопросах организации и самоуправления.

Заслуживает упоминания Решение от 28.2.2017 № IV.ÚS 3638/15. Толкуя ч. 3 ст. 36 Хартии основных прав и свобод («Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного ему незаконным решением суда, другого государственного или публичного органа или ненадлежащим управлением»), Суд представил видение, согласно которому публичная власть включает в себя государственную и

«иную публичную власть», реализуемую негосударственными образованиями. Самоуправление подразделяется на территориальное, профессиональное и иное, в том числе образовательное и академическое. Предметом самоуправления является управление публичными делами на местном (территориальном) уровне (муниципалитеты, регионы) или в связи с осуществлением определенной, «свободной» профессии (профессиональные палаты), или в качестве осуществления академической свободы (государственные университеты). Самоуправление отличается от косвенного государственного управления тем, что соответствующий субъект не находится в подчинении вышестоящей власти. Вмешиваться в самоуправление или контролировать его можно только на основании закона и только в ограниченном объеме. Децентрализация власти описана как «организационный принцип публичной власти, предполагающий делегирование компетенции и власти, характеризующееся высокой степенью автономии».

С этих позиций принцип университетской автономии, равно как и иные формы самоуправления в публично значимых сферах, вытекает из самого конституционного содержания публичной власти. Этот подход выводит конституционные основы университетской автономии за пределы одних лишь прав и свобод, подкрепляя её значение основами демократического строя как такового.

Венгрия

Действующая Конституция Венгрии (2011) гарантирует автономию университетов (ч. 3 ст. X Конституции). Однако ранее действующая Конституция (1949) не содержала какого-либо упоминания университетской автономии, закрепляя лишь свободу науки, творчества, образования и преподавания, а также решение вопросов научной истины исключительно путём научного исследования. Тем не менее, практика Конституционного Суда свидетельствовала о признании конституционного принципа университетской автономии.

В Решении Суда от 25.10.2005 № 41/2005 были собраны все релевантные позиции из предшествующей практики Суда и подробно изложена конституционно-правовая концепция университетской автономии как конституционной ценности, институциональной гарантии и фундаментального права.

В качестве формальных основ автономии вузов Суд указал на статьи 70/F и 70/G действующей тогда Конституции. Статья 70/F, гарантирующая право на образование, предопределяет, что перед государством стоят регулятивные, организационные и снабженческие задачи по развитию условий работы вузов. Из статьи 70/G, гарантирующей свободу науки, образования и преподавания, в свою очередь, следует право носителей этой свободы принимать решения по вопросам, затрагивающим науку и преподавание. Суд также сослался на положения Великой хартии университетов. Судья д-р. Петер Ковач, отметив в своём мнении, что принятый ректорами университетов документ не является источником права, добавил ссылки на источники, закрепляющие признание заложенных в Хартии принципов – в том числе, на Рекомендацию ЮНЕСКО от 11.11.1997.

Свобода науки признана частным случаем свободы выражения мнений, вследствие чего она пользуется таким же уровнем конституционной защиты от вмешательства со стороны государства. Университетская автономия при этом является реализацией свободы научного самовыражения. С другой стороны, КС Венгрии допускает применение к университетской автономии общих положений о свободе самоуправления, изложенных Судом ранее в отношении принципа местного самоуправления. Так, имея конституционно охраняемую автономию, вузы, как и муниципалитеты, пользуются конституционно охраняемой возможностью самостоятельно принимать решения о своей организации.

Университетская автономия предполагает негативную обязанность государства воздерживаться от вмешательства в регулирование внутренних дел университета. Государство учреждает вузы и осуществляет надзор за законностью их деятельности, но в отношении вопросов, входящих в сферу автономии, вузы не

должны рассматриваться как организации, подчиняющиеся правительству. Для обеспечения автономии также необходимо, чтобы вопросы, касающиеся основополагающих решений (создание и закрытие учреждения, централизованная бюджетная поддержка), принимались именно парламентом, а внутренние дела университета регулировались его уставом. Указанные вопросы не должны решаться другими органами.

Поскольку научная деятельность является коллективной, а не индивидуальной, гарантирование индивидуальных прав государством не достаточно, требуется создание институциональных условий, обеспечивающих профессиональную научную деятельность. Создание государством автономных вузов само по себе является одной из основных гарантий свободы науки, преподавания и исследования. Преподаватели, исследователи и студенты должны иметь гарантированную законом возможность участвовать в решении внутренних вопросов посредством выборного представительного органа самоуправления.

При этом автономия вузов не характеризуется как абсолютная: Суд допускает её ограничение наравне с другими конституционными правами и свободами.

Словакия

Конституция Словакии (1992) не содержит указания на принцип автономии высших учебных заведений, гарантируя лишь саму по себе свободу научного исследования и творчества (ст. 43 Конституции). В практике Конституционного Суда Словакии принцип академического самоуправления рассматривался в качестве положения действующего законодательства, но не конституционного принципа. Во всех случаях, когда имелась возможность рассмотреть университетскую автономию как конституционную ценность, КС Словакии обращался к иным нормам, не давая статье 43 Конституции развития и не вкладывая в неё какое-либо содержание, создающее институциональные гарантии для самоуправления вузов.

В Решении от 22.08.2002 № III. ÚS 75/01-91 право на участие в деятельности внутренних органов университета было обосновано конституционным правом на доступ к выборным и иным государственным функциям. В Решении от 26.05.2010 № PL. ÚS 3/2008 автономия частного образовательного учреждения рассматривалась с позиции свободы ведения предпринимательской деятельности. Государственные университеты безусловно рассматриваются Судом как подчиняющиеся государству, не отличаясь в этой части от государственного органа (см. постановления № III. ÚS 160/2015 и № III. ÚS 397/2015).

Пример Словакии демонстрирует отсутствие единодушия конституционных судов европейских стран в вопросе университетской автономии. Имея возможность истолковать положения о свободе науки как предполагающие конституционные гарантии автономии вузов, КС Словакии избегает этого подхода, ограничивая конституционно-правовой режим университетов теми положениями, которые прямо предусмотрены буквой Конституции.

Таким образом, конституционная практика европейских стран показывает, что за некоторыми исключениями (Словакия) университетская автономия как конституционный принцип и конституционная ценность признаются независимо от того, содержит ли текст конституции прямое указание на автономию (самоуправление) высших учебных заведений.

Главным образом, основанием университетской автономии признаётся конституционный принцип академической свободы (свободы научных исследований). Эта свобода, будучи фундаментальным правом, обычно рассматривается как частный случай свободы выражения мнений. Университетская автономия, в свою очередь, признается обязательным следствием академической свободы, её институциональной гарантией. При этом университетская автономия сама признаётся фундаментальным правом, носителем которого может выступать и сам университет. Дополнительным встречающимся обоснованием конституционно-правового значения

университетской автономии является её рассмотрение как частного случая общей свободы самоуправления, вытекающей из основ государственного устройства.

Описание университетской автономии часто содержит типичные элементы: негативная обязанность государства воздерживаться от вмешательства в самоуправление вуза; позитивная обязанность государства обеспечить самоуправление университетов или хотя бы эффективный контроль со стороны членов университетского сообщества; дискреция законодателя в установлении организационной структуры университета, ограниченная, как правило, необходимостью обеспечить контроль членов университетского сообщества университета над его делами. Наконец, суды в целом сходятся в том, что сфера академического самоуправления включает в себя те вопросы, которые касаются вопросов преподавания, научных исследований, формирования профессорско-преподавательского состава, приема студентов, проведения экзаменов, управления и распоряжения бюджетом.

Конституционные основы университетской автономии, таким образом, представляют собой не только фундаментальные права, но и элемент конституционного демократического строя. На примере правовой позиции Конституционного Суда Чехии и конституций Швейцарии и Финляндии отмечена допустимость такого подхода и оценена его приемлемость для российской юриспруденции. Можно прийти к выводу, что российская конституционная практика потенциально способна принять оба варианта рассмотрения принципа университетской автономии. Этому способствуют отсутствие четко сформулированной позиции Конституционного Суда Российской Федерации о юридической природе университетской автономии и положения Конституции. Вместе с тем, рассмотрение университетской автономии как элемента конституционного демократического строя предполагает большую ответственность высших органов государственной власти за развитие университетского самоуправления и института университетов в общепринятом смысле.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ

3.1. Принцип университетской автономии в практике Конституционного Суда Российской Федерации

Университетская автономия в России (в формулировке «автономия образовательных организаций») закреплена на уровне федерального законодательства и определена нормами Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». На более высоком уровне – конституционном – принцип университетской автономии не сформулирован, однако Конституционный Суд Российской Федерации (КС РФ) признаёт, что этот принцип «является основополагающим для деятельности вузов и входит в число тех правовых принципов, на которых основывается государственная политика в области образования, определяются взаимоотношения государства и высших учебных заведений» (Постановление КС РФ от 27.12.1999 № 19-П). Противоречие между признанием принципа как «основополагающего» и отсутствием каких-либо формулировок о нём в тексте Конституции приводит к неясной практике КС РФ: конституционно-правовое толкование университетской автономии расширяется, но формально-юридическое обоснование принципа со ссылкой на конкретные нормы Конституции не разработано⁴³.

3.2. Принцип университетской автономии в европейских конституциях

Почти в половине стран Европы конституции содержат нормы, так или иначе прямо признающие университетскую автономию. Кроме того, анализ конституционной практики европейских стран показывает, что даже в случае

⁴³ См. подробнее: Горский-Мочалов В.Л. Принцип автономии высших учебных заведений в конституциях стран Европы // Право и государство: теория и практика. № 7. 2021. С. 75-78.

отсутствия в конституционном тексте указания на принцип университетской автономии органы конституционной юстиции находят его обоснование в иных нормах конституции – как правило в принципе академической свободы (свободы научных исследований), которая иногда рассматривается как частный случай свободы выражения мнений. Таким образом, независимо от прямого закрепления университетской автономии в конституционном тексте, она признаётся в качестве субъективного конституционного права (свободы)⁴⁴.

Вместе с тем, конституционно-правовое содержание университетской автономии было бы ошибочно рассматривать как ограниченное областью фундаментальных прав и свобод. Напротив, конституционные основы автономии вузов выходят за пределы собственно конституционных прав и свобод и могут быть обнаружены в области самих основ публичной власти.

Некоторые европейские конституции закрепляют университетскую автономию не в главе, посвящённой правам и свободам, а среди положений, описывающих систему публичной власти. Так, статья 63a26 Конституции Швейцарии, закрепляющая автономию университетов, расположена в главе 2 «Власть» и представлена следующим образом: «Конфедерация и кантоны совместно отвечают за координацию и гарантию качества швейцарского высшего образования. При выполнении этой обязанности они должны учитывать автономию университетов и различных органов, отвечающих от их имени, и обеспечивать равное отношение к учреждениям с одинаковыми функциями»⁴⁵. Таким образом автономия университетов является требованием к деятельности публичной власти, но не закреплена как субъективное право учебных заведений.

Статья 123 Конституции Финляндии, устанавливающая самоуправление университетов, содержится в главе 11, которая посвящена системе государственного управления и самоуправления в целом. Статья устанавливает, что университеты являются самоуправляемыми в соответствии с более детальным

⁴⁴ См. подробнее: Горский-Мочалов В.Л. Принцип университетской автономии в практике органов конституционной юстиции европейских стран // Юридическая наука. № 7. 2021. С. 105-112.

⁴⁵ Federal Constitution of the Swiss Confederation (adopted 18.04.1999) – <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (дата обращения: 15.01.2022).

законодательным регулированием, при этом указание на наличие субъективного права университетов отсутствует⁴⁶.

Как было отмечено выше, такая форма закрепления университетской автономии в конституции не обязательно означает непризнание автономии как конституционного права (свободы), так как даже в отсутствие какого-либо указания на принцип автономии университетов в тексте конституции органы конституционной юстиции с большим успехом выводят его из других положений. Однако примеры Швейцарии и Финляндии демонстрируют, что автономия университетов значима не только как конституционное право, но и может иметь самостоятельное значение в системе публичной власти.

3.3. Опыт Конституционного Суда Чехии

Развитие публично-властного подхода к обоснованию университетской автономии можно заметить в практике Конституционного Суда Чехии (далее – КС Чехии).

В тексте Конституции Чешской Республики нет буквального указания на принцип автономии высших учебных заведений. При этом часть 2 статьи 15 Хартии основных прав и свобод (1992) закрепляет гарантию свободы научного исследования (Хартия является частью Конституции Чешской Республики)⁴⁷.

В практике КС Чехии принцип университетской автономии стал упоминаться уже вскоре после образования современной Чехии, что тесно связано с самой историей этого образования.

В решении от 3.12.1996 № Pl.ÚS-st. 3/96 КС Чехии отмечал: «Закон о высшем образовании, который в подлинном смысле был одним из законов, связанных с ноябрем 1989 года, устранил недемократическое централизованное управление университетами со стороны государства, ввел их широкую

⁴⁶ Constitution of Finland (adopted 11.06.1999) – <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (дата обращения: 15.01.2022).

⁴⁷ Listina základních práv a svobod (ze dne 16.12.1992) – <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html> (дата обращения: 15.01.2022).

автономию и закрепил академические права и свободы»⁴⁸. Тем самым, связывая университетскую автономию с событиями Бархатной революции и историей возникновения независимой демократической Чехии, Суд обозначил принцип университетской автономии как одну из основ демократического режима.

Вместе с тем, КС Чехии одновременно с признанием такого значения университетской автономии указывал на ясные пределы такой автономии. В решении от 3.4.1996 № Pl.ÚS 32/95, рассматривая нормы процессуального законодательства, препятствующие обжалованию в суд решения университета об отказе в приёме на обучение в университет, КС Чехии отметил, что наличие автономии не позволяет университетам навязывать абитуриентам условия, нарушающие их основные права человека, в том числе дискриминируют по национальному, этническому, религиозному или иному признаку⁴⁹. Эта позиция отражена и в последующих решениях КС Чехии (например, в решении от 8.08.2017 № III.ÚS 1986/17⁵⁰).

Закрепляя в своей практике конституционный принцип университетской автономии, КС Чехии не ограничился ссылкой на его значение для демократии и исторический контекст, о чём свидетельствует его решение от 13.5.2014 № II.ÚS 3764/12. КС Чехии рассматривал дело, в котором Академический Сенат Технико-экономического института в Ческе-Будеёвице самостоятельно назначил исполняющего обязанности ректора, при том что по закону ректор назначается Президентом. Причиной такого положения стало то, что прошлый ректор оставил свою должность, тогда как новый ещё не был назначен; законодательство же содержало пробел в вопросе о том, кто в такой ситуации уполномочен выступать от имени образовательного учреждения. В этой части КС Чехии оценил действия Академического Сената как реализацию принципа академического самоуправления.

⁴⁸ Stanovisko pléna Ústavního soudu ČR ze dne 3.12.1996 № Pl.ÚS-st. 3/96 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=St-3-96_1 (дата обращения: 15.01.2022).

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3.4.1996 № Pl.ÚS 32/95 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-32-95_1 (дата обращения: 15.01.2022).

⁵⁰ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 8.08.2017 № III.ÚS 1986/17 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=3-1986-17_1

Далее КС Чехии указал на конкретную конституционную норму, которая служит основанием университетской автономии, – на часть 2 статьи 15 Хартии основных прав и свобод (1992), которая гарантирует свободу научного исследования. Как отметил КС Чехии, институциональная составляющая свободы научных исследований включает в себя автономию высших учебных заведений (самоуправление высшего образования), которая в свою очередь включает их независимость от органов государственной власти, в частности, в вопросах организационной структуры и самоуправления. Там же, КС Чехии именует принцип университетской автономии «конституционным принципом академического самоуправления» (*ústavní princip akademické samosprávy*): «В этой ситуации Конституционному Суду представляется логичным, что вопрос об отсутствии законодательно регулируемой компетенции лица, на которое возложена функция ректора, должен быть решен путем ссылки на (конституционный) принцип академического самоуправления, поскольку для выполнения своей миссии университет должен иметь уставной орган, который мог бы действовать в интересах ректора»⁵¹.

Таким образом, университетская автономия (академическое самоуправление) определяется как очевидное следствие свободы научных исследований.

Однако более значимое, на наш взгляд, описание основ университетской автономии КС Чехии дал в решении от 28.2.2017 № IV.ÚS 3638/15, которое напрямую не касалось вопроса автономии вузов. В этом деле Суд внимательно рассмотрел вопрос о том, подлежат ли применению нормы об ответственности за ущерб, причиненный при осуществлении государственной власти, к случаям ущерба, причиненного профессиональным объединением адвокатов. Для этой цели тщательно рассмотрен вопрос о соотношении государственной власти и

⁵¹ *Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13.5.2014 № II.ÚS 3764/12* – https://nalus.usoud.cz/Search/GefText.aspx?sz=2-3764-12_2 (дата обращения: 15.01.2022).

публичной власти, в рамках которого была упомянута и университетская автономия.

В частности, опираясь на доктринальные положения, Суд представил концепцию, в соответствии с которой публичная власть включает в себя государственную и «иную публичную власть». «Иная публичная власть» – это власть, которая реализуется негосударственными образованиями и их органами. Самоуправление, то есть управление собственными делами, может быть территориальным, профессиональным и иным (например, образовательное и академическое). Предметом самоуправления является управление публичными делами на местном (территориальном) уровне (муниципалитеты, регионы), или в связи с осуществлением определенной «свободной» профессии (профессиональные палаты), или в качестве осуществления академической свободы (государственные университеты). Самоуправление отличается от косвенного государственного управления именно тем, что осуществляется (разумеется, на основе закона и других правовых норм) самостоятельно; соответствующий субъект не находится – в рамках, предусмотренных законом, – в подчиненных отношениях с какой-либо вышестоящей административной властью. Вмешиваться в его самоуправленческую деятельность или контролировать ее возможно только на основании закона и лишь в ограниченном объеме.

Суд описывает такую децентрализацию власти как «организационный принцип публичной власти, предполагающий делегирование компетенции и власти, характеризующееся высокой степенью автономии».

Эти суждения вынесены Судом в рамках толкования части 3 ст. 36 Хартии основных прав и свобод, а именно содержащихся в ней понятий «государственный орган» (*státní orgán*) и «орган государственного управления» (*orgán veřejné správy*)⁵².

⁵² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28.2.2017 № IV.ÚS 3638/15 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=4-3638-15_1 (дата обращения: 15.01.2022).

С точки зрения такого толкования, принцип автономии вузов наравне с другими формами самоуправления в публично значимых сферах основывается на конституционно-правовой природе публичной власти. Представленная концепция выводит конституционные основы университетской автономии (как и иной организационной автономии) за пределы собственно конституционных прав и свобод, подводит под автономию в качестве фундамента основы самого по себе демократического строя. Остаётся заметить, что такой подход соответствует идеям, отражённым ещё в решении КС Чехии от 3.12.1996 № Pl.ÚS-st. 3/96, упомянутом выше.

Таким образом, практика КС Чехии обнаруживает университетскую автономию и как конституционное право, и как следствие самой природы публичной власти в демократическом государстве.

3.4. Принцип децентрализации публичной власти

Рассмотрение автономии вузов, их независимости от государственной власти как признака того, что и сами они, вузы, обладают публичной властью, может показаться непривычным для отечественной юриспруденции. Однако в действительности такой подход соответствует логике правового демократического государства, а идея децентрализации власти как признака демократии весьма популярна в российской доктрине.

С. С. Алексеев в 1992 году в статье «Демократические реформы и конституция. Научно-публицистические заметки» описывал главные звенья, с помощью которых формируется демократическая организация государственной власти, не допускающая тоталитаризма: «разделение властей, федерализм, формирование муниципальной власти, ограниченной от государственной»⁵³.

⁵³ Алексеев С.С. Демократические реформы и конституция. Научно-публицистические заметки // Вестник Гуманитарного университета. № 2. 2020. С. 23-59. С. 47.

Он настаивал на децентрализации власти во всех направлениях – как по горизонтали, так и по вертикали. Сильное демократическое государство, по убеждению С. С. Алексеева, характеризуется тем, что «власть в таком, современном государстве «вписана» во всю сложную систему политико-властных, организационных, правовых отношений и обставлена отработанными демократическими институтами и механизмами, относящимися к разделению властей, федерализму, власти и муниципальному самоуправлению»⁵⁴.

С. А. Авакьян в статье «Конституционный строй России как воплощение современной концепции конституционализма» обращает внимание, что власть не должна ограничиваться властью государственных органов, что «такой важный элемент конституционализма, как демократия, должен находить проявление как в государственных, так и в общественных институтах»⁵⁵.

В работе А. А. Троицкой «Пределы публичной власти: конституционно-правовое осмысление» выделяются четыре основных конституционных принципа, выступающих пределами публичной власти: верховенство права, народовластие, разделение властей, федерализм⁵⁶.

Таким образом, идея ограничения государственной публичной власти иными обладающими властью институтами, разделение власти в различных направлениях, децентрализация власти – эти концепции в целом признаны отечественной доктриной.

При этом набор таких институтов публичной власти, противопоставленных централизованной государственной власти, обычно ограничивается стандартным набором: разделение власти на законодательную, судебную и исполнительную, федерализм, местное самоуправление и т. п.

Между тем, численность институтов, ограничивающих публичную власть, сильно шире и, вероятно, стремится к бесконечности. Это следует из самой

⁵⁴ Там же. С. 30-31.

⁵⁵ Авакьян С.А. Конституционный строй России как воплощение современной концепции конституционализма // Юридический вестник ДГУ. № 4. 2013. С. 9.

⁵⁶ Троицкая А.А. Пределы публичной власти: конституционно-правовое осмысление // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. № 5. 2009. С. 47.

сущности демократического республиканского государства, которое учреждается народом, и наделяется определённым, ограниченным объемом власти. Пределы государственной власти могут варьироваться время от времени, однако так или иначе они обусловлены самим описанием государства (конституционным и законодательным), а не внешними институтами, будь то права и свободы граждан, местное самоуправление, академическая свобода и университетская автономия и т. д.

Этот подход можно было бы считать более характерным для американского конституционализма. Так, Александр Гамильтон в «Записках Федералиста» (Федералист № 84), возражая против необходимости принятия билля о правах, рассматривает народ как изначально обладающий всеми правами и свободами и потому не нуждающийся в «особых оговорках» с перечислением тех или иных конкретных прав⁵⁷. С этой точки зрения объем государственной власти окружен бесчисленным множеством свобод, принадлежащих народу, гражданам и их объединениям, и проявляющихся в различных формах. Однако в действительности было бы некорректно считать такой подход свойственным лишь американскому конституционализму, поскольку, как указано выше, он вытекает из самого понятия демократического республиканского государства.

Представляется, что выделение отдельных негосударственных институтов публичной власти носит скорее функциональный характер – для целей особого подчеркивания пределов государственной власти бывает, судя по всему, недостаточно указать на ограниченную природу самой государственной власти, требуется подкрепить пределы внешней силой, и в этом случае описываются те или иные противостоящие государственной власти автономные институты. С другой стороны, обозначение конкретных институтов, обладающих публичной властью и ограничивающих централизованную государственную власть, является лишь наиболее очевидным способом установления пределов государства.

⁵⁷ Федералист. Политические эссе А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Джея: Пер. с англ. М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1993. С. 554.

Классические концепции ограничения государственной власти – разделение властей, федерализм, местное самоуправление – по сути представляют собой разные формы децентрализации власти, её размножения, деления. Это, быть может, не единственный, но наиболее привычный для европейской правовой культуры способ установить пределы государства. «Разделяй и властвуй» – этот прием сдерживания подвластных субъектов, популярный у разного рода властителей, был взят на вооружение и народом, который по отношению к государству оказался в роли властителя.

В этом смысле университетская автономия, как и любая другая автономия, имеет двойственную природу: негативную и позитивную. С негативной стороны, свобода самоуправления образовательного учреждения существует в силу хотя бы того, что находится за рамками присущего государству объёма власти, за пределы которого государство не может выйти в силу своего конституционного, демократического, республиканского генезиса. С другой стороны, в силу правовой традиции, исторического контекста или других причин, автономия нуждается в особой артикуляции, в позитивном выражении как института, за которым признается своя публичная власть и способность противостоять натиску государственной власти (очевидно, в случаях, когда естественные пределы государства оказываются размыты или подвергнуты сомнению).

Таким образом, рассмотренный подход к конституционным основам публичной власти и университетской автономии не имеет существенных противоречий с отечественной доктриной. В том или ином виде он также может быть использован в практике Конституционного Суда РФ для устранения неопределенности в части конституционных основ университетской автономии.

ГЛАВА 4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ АВТОНОМИИ: ЕВРОПЕЙСКАЯ ПРАКТИКА И РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ

Пределы правового регулирования образования можно рассматривать в разных аспектах, например с точки зрения духовно-нравственных ценностей⁵⁸. В рамках же юридического исследования единственным доступным для рассмотрения аспектом остаётся формально-юридический. Вопрос, который может поставить себе юрист-исследователь, звучит так: какие формально-юридические препятствия стоят перед законодателем, стремящимся урегулировать образовательные отношения? Может ли принцип университетской автономии сдерживать регулирующее вмешательство государства? Если да, то в какой мере?

Руководствуясь представлением, что формально-юридическое сдерживание законодательного вмешательства воплощается в первую очередь в конституции, предметом исследования в рамках поставленной темы являются конституционные основы университетской автономии.

В предыдущих исследованиях⁵⁹ было установлено, что Конституция РФ не содержит прямых положений об университетской автономии, а Конституционный Суд РФ так и не сформулировал полноценную правовую позицию по этому вопросу, ограничившись признанием университетской автономии в некоем ценностном качестве⁶⁰. Также установлено, что практика органов конституционной юстиции европейских стран сходится на признании принципа университетской автономии как конституционного – независимо от упоминания университетской автономии в конституции. При этом в большинстве случаев

⁵⁸ Певцова Е.А. Пределы правового регулирования образовательных отношений в национальной правовой системе // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 2. С. 74-82.

⁵⁹ Горский-Мочалов В.Л. Принцип университетской автономии в практике органов конституционной юстиции европейских стран // Юридическая наука. 2021. № 7. С. 105-112.

⁶⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.1999 № 19-П [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2000. № 18. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 07.05.2022).

университетская автономия рассматривается как конституционное, фундаментальное право, описание которого варьируется в зависимости от юрисдикции.

В этом плане очевидным является признание конституционных основ университетской автономии именно как конституционного права. Вышеуказанное исследование могло бы помочь Конституционному Суду РФ с оглядкой на опыт европейских коллег подобрать формально-юридическое обоснование университетской автономии как конституционного права и в дальнейшем наполнить его содержанием, формулируя правовые позиции по ходу рассмотрения соответствующих дел.

Однако очевидный путь – не единственный. Конституционные основы университетской автономии могут проявиться в ином качестве, о чём свидетельствует оригинальная позиция Конституционного Суда Чехии.

Напомним, что в Постановлении от 13.5.2014 № П.ÚS 3764/12 Конституционный Суд Чехии вывел конституционный принцип университетской автономии из свободы научного исследования, закреплённой в Хартии основных прав и свобод (1992), которая является частью Конституции Чешской Республики⁶¹. В этом плане чешская конституционная практика безусловно рассматривает «конституционный принцип академического самоуправления» как конституционную свободу.

Между тем, природа принципа университетской автономии раскрывается Судом не только в аспекте конституционного, фундаментального права (свободы), но и в качестве более фундаментальных основ конституционного строя.

В Постановлении от 3.12.1996 № Pl.ÚS-st. 3/96 принцип университетской автономии был напрямую связан Судом с ноябрём 1989 года (событиями Бархатной революции), установлением демократического, децентрализованного

⁶¹ Горский-Мочалов В.Л. Принцип университетской автономии в практике органов конституционной юстиции европейских стран // Юридическая наука. 2021. № 7. С. 110.

управления университетами⁶². В этом свете университетская автономия видится Судом уже несколько иначе: как существенный элемент демократического устройства общества.

Спустя 20 лет Конституционный Суд Чехии развил этот подход, хотя произошло это при рассмотрении дела, не связанного с университетской автономией. В Постановлении от 28.2.2017 № IV.ÚS 3638/15 при разрешении вопроса о том, должны ли применяться правила ответственности за ущерб, причиненный при осуществлении государственной власти, к случаям причинения ущерба профессиональным объединением адвокатов, Суд сформулировал позицию о связи государственной и публичной власти, их системном соотношении, описал структуру их взаимодействия. В качестве одного из примеров такого взаимодействия Суд привёл и университетскую автономию.

Позиция Конституционного Суда Чехии была сформулирована следующим образом. Публичная власть подразделяется на государственную власть и «иную публичную власть». Иная публичная власть осуществляется негосударственными образованиями и их органами. Управление собственными делами, то есть самоуправление, бывает трёх категорий: территориальное, профессиональное и иное. В качестве иного Суд приводит пример образовательного и академического самоуправления.

Предметом самоуправления является управление публичными делами:

(а) на местном (территориальном) уровне (такими уровнями могут быть муниципалитет, регион и т. п.),

(б) в связи с осуществлением определенной, "свободной" профессии (в форме организации профессиональных палат),

(в) в качестве осуществления академической свободы (которая характерна для государственных университетов).

⁶² Горский-Мочалов В.Л. Принцип университетской автономии в практике органов конституционной юстиции европейских стран // Юридическая наука. 2021. № 7. С. 110.

Особенной чертой самоуправления, позволяющей отличить самоуправление от косвенного государственного регулирования, является самостоятельность в решении управленческих вопросов. Самоуправление предполагает отсутствие административного соподчинения, принятие самостоятельных решений в рамках закона.

В этом контексте Конституционный Суд Чехии оперирует понятием «децентрализация», которую определяет как «организационный принцип публичной власти, предполагающий делегирование компетенции и власти, характеризующееся высокой степенью автономии»⁶³.

Особая ценность позиции Конституционного Суда Чехии заключается в том, что она основана на конкретной юридической норме, что позволяет рассматривать её как действительно формально-юридическую. В частности, изложенная позиция явилась толкованием понятий «государственный орган», «орган государственного управления», содержащихся в ч. 3 ст. 36 Хартии основных прав и свобод.

Изложенная позиция предполагает, что принцип университетской автономии, как и прочие формы самоуправления в публично значимых областях, следует из конституционных основ публичной власти. Сам по себе конституционный строй демократического государства оказывается самодостаточной основой университетской автономии.

Конституционно-правовое рассмотрение университетской автономии не столько как фундаментального права, сколько как конституционного элемента демократического строя свойственно не только Чехии, но и нескольким другим европейским странам. В Конституции Швейцарии автономия университетов закреплена в главе 2 «Власть» и представлена как требование к конфедеративному управлению учреждениями высшего образования: «Конфедерация и кантоны совместно отвечают за координацию и гарантию

⁶³ Горский-Мочалов В.Л. Принцип университетской автономии в практике органов конституционной юстиции европейских стран // Юридическая наука. 2021. № 7. С. 110.

качества швейцарского высшего образования. При выполнении этой обязанности они должны учитывать автономию университетов и различных органов, отвечающих от их имени, и обеспечивать равное отношение к учреждениям с одинаковыми функциями»⁶⁴. Конституция Финляндии также намекает на государственно-правовой характер университетского самоуправления, поскольку располагает этот принцип в главе о системе государственного управления и самоуправления в целом⁶⁵.

Можно заметить, как улавливают дихотомию университетской автономии юристы других стран. Как выразился румынский юрист Алин Георге-Гаврилеску: «Если автономия в целом есть ценность демократического общества, то университетская автономия является ценностью учреждений высшего образования, поскольку в румынском законодательстве она соответствует уровню основного права»⁶⁶. Представляется весьма показательным, что относя университетскую автономию к категории основных прав, юрист прежде всего определяет автономию как ценность в целом демократического строя.

Таким образом, университетское самоуправление приобретает черты, схожие, например, с местным самоуправлением – в том смысле, что является равноценным элементом демократической системы публичной власти.

Двуликость университетской автономии – как фундаментального права и как элемента демократического строя – позволяет российской конституционной практике не ограничиваться одним подходом и использовать весь конституционно-правовой потенциал принципа университетского самоуправления. Открытость этого вопроса для российской конституционной практики предопределяется и самим Конституционным Судом РФ, который не

⁶⁴ Federal Constitution of the Swiss Confederation (adopted 18.04.1999) [Electronic resource] // Fedlex The publication platform for federal law: [website]. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (accessed: 07.05.2022); Горский-Мочалов В.Л. Принцип автономии высших учебных заведений в конституциях стран Европы // Право и государство: теория и практика. 2021. № 7. С. 76.

⁶⁵ Constitution of Finland (adopted 11.06.1999) [Electronic resource] // Finlex: [website]. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (accessed: 07.05.2022); Горский-Мочалов В.Л. Принцип автономии высших учебных заведений в конституциях стран Европы // Право и государство: теория и практика. 2021. № 7. С. 76.

⁶⁶ Gavrilesu, Alin-Gheorghe. Some Aspects about University Autonomy. Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu Juridical Sciences Series. 2016. № 2. P. 41-50.

даёт однозначного ответа о конституционных основах университетской автономии.

Обращению к университетской автономии как к ценности демократического конституционного строя могут способствовать положения самой Конституции РФ: объявление России демократическим государством (статья 1), объявление народа источником власти и признание непосредственного осуществления этой власти (статья 3), а также отнесение к предмету ведения государственной власти лишь общих вопросов образования и науки (п. «е» ч. 1 статьи 72).

Вместе с тем, препятствием для реализации в России этого подхода является отсутствие развитого юридического дискурса о самоуправлении как элементе публичной власти. В частности, отечественная юриспруденция может похвастаться глубокой конституционно-правовой проработкой одного из видов самоуправления – местного. Однако иные формы самоуправления – профессионального, академического и прочего – остаются практически незамеченными в конституционном аспекте.

Как свидетельствует анализ правового регулирования учреждений высшего образования в России, декларируемый в законодательстве принцип университетской автономии практически не реализован, в том числе в отношении университетов с особым статусом: Санкт-Петербургского государственного университета и Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова; скромным исключением является лишь Сколтех. Исследователи усматривают также отсутствие интереса в автономии у самих университетов, о чём свидетельствуют однообразные уставы вузов, не содержащие определённой сформулированной миссии⁶⁷.

Следует обратить внимание, что те же исследователи рассматривают университетскую автономию как неотъемлемый атрибут университетов с момента

⁶⁷ Васильев И.А., Дивеева Н.И., Дмитрикова Е.А., Кашаева А.А., Шевелева Н.А. Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 4. С. 877-902.

их возникновения; несмотря на изменчивое содержание, это «атрибутивный признак, реальная социальная ценность»⁶⁸. Если так, то предполагается, что университет как таковой не может не иметь университетской автономии. Если же университетам в России практически не свойственна автономия, то они не являются университетами в классическом смысле, представляют собой особый тип учреждения высшего образования. В этом случае упоминаемая в российском законодательстве «автономия образовательных организаций» не имеет ничего общего с «университетской автономией», о которой рассуждают органы конституционной юстиции европейских стран.

В этом свете признание университетской автономии не только как конституционного права, но и элемента конституционного строя, вероятно, могло бы задать новый вектор государственно-правовой политики в области образовательной деятельности и отдать шанс на развитие подлинной университетской автономии в классическом смысле на откуп не только Конституционному Суду, но и другим высшим органам государственной власти, отвечающим за поддержание конституционного строя, включая гаранта Конституции.

В любом случае, следует признать, предпочтение одного из двух подходов к университетской автономии, развитие сразу обоих либо отказ от любых подходов в принципе находится в области правовой политики. Задача юридического исследования ограничена описанием доступных вариантов и изучением имеющегося опыта для целей его адаптации.

⁶⁸ Васильев И.А., Дивеева Н.И., Дмитрикова Е.А., Кашаева А.А., Шевелева Н.А. Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 4. С. 880.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Конституционно-правовая природа университетской автономии не всегда одинакова. Если в одних случаях это полноценное конституционное право, то в других она является лишь институциональной гарантией, и тогда может вызывать сомнение возможность высших учебных заведений претендовать на защиту университетской автономии как конституционного права.

2. Обобщая сравнительный анализ принципа университетской автономии в текстах конституций государств Европы, следует сделать вывод о наличии устойчивых закономерностей, распространяющихся на большинство конституций: содержание автономии университетов практически не раскрывается; обычно имеется указание на компетенцию законодателя при определении пределов автономии; почти всегда автономия высшего учебного заведения заявлена как конституционное право. Вместе с тем, отмечены исключения: порой содержание автономии конкретизируется; роль законодателя в формировании университетской автономии иногда не упомянута; в редких случаях университетская автономия не отнесена к перечню конституционных прав и свобод.

3. Конституционная практика европейских стран показывает, что за некоторыми исключениями (Словакия) университетская автономия как конституционный принцип и конституционная ценность признаются независимо от того, содержит ли текст конституции прямое указание на автономию (самоуправление) высших учебных заведений.

4. Главным образом, основанием университетской автономии признаётся конституционный принцип академической свободы (свободы научных исследований). Эта свобода, будучи фундаментальным правом, обычно рассматривается как частный случай свободы выражения мнений. Университетская автономия, в свою очередь, признаётся обязательным

следствием академической свободы, её институциональной гарантией. При этом университетская автономия сама признаётся фундаментальным правом, носителем которого может выступать и сам университет. Дополнительным встречающимся обоснованием конституционно-правового значения университетской автономии является её рассмотрение как частного случая общей свободы самоуправления, вытекающей из основ государственного устройства.

5. Описание университетской автономии часто содержит типичные элементы: негативная обязанность государства воздерживаться от вмешательства в самоуправление вуза; позитивная обязанность государства обеспечить самоуправление университетов или хотя бы эффективный контроль со стороны членов университетского сообщества; дискреция законодателя в установлении организационной структуры университета, ограниченная, как правило, необходимостью обеспечить контроль членов университетского сообщества университета над его делами. Наконец, суды в целом сходятся в том, что сфера академического самоуправления включает в себя те вопросы, которые касаются вопросов преподавания, научных исследований, формирования профессорско-преподавательского состава, приема студентов, проведения экзаменов, управления и распоряжения бюджетом.

6. В некоторых случаях (в том числе в конституционной практике Чехии) университетская автономия обнаруживается не только как конституционное право, но и как следствие самой природы публичной власти в демократическом государстве.

7. В этом смысле университетская автономия, как и любая другая автономия, имеет двойственную природу: негативную и позитивную. С негативной стороны, свобода самоуправления образовательного учреждения существует в силу того, что находится за рамками присущего государству объёма власти, за пределы которого государство не может выйти в силу своего конституционного, демократического, республиканского генезиса. С другой стороны, в силу правовой традиции, исторического контекста или других причин,

автономия нуждается в особой артикуляции, в позитивном выражении как института, за которым признается своя публичная власть и способность противостоять государственной власти (в случаях, когда естественные пределы государства оказываются размыты или подвергнуты сомнению). Таким образом, университетское самоуправление приобретает черты, схожие, например, с местным самоуправлением – в том смысле, что является равноценным элементом демократической системы публичной власти.

8. Двукость университетской автономии – как фундаментального права и как элемента демократического строя – позволяет российской конституционной практике не ограничиваться одним подходом и использовать весь конституционно-правовой потенциал принципа университетского самоуправления. Открытость этого вопроса для российской конституционной практики предопределяется и самим Конституционным Судом РФ, который не даёт однозначного ответа о конституционных основах университетской автономии.

9. Указанный подход к конституционным основам публичной власти и университетской автономии не имеет существенных противоречий с отечественной доктриной. В том или ином виде он также может быть использован в практике Конституционного Суда Российской Федерации для устранения неопределенности в части конституционных основ университетской автономии.

Более того, результаты исследования могут быть использованы в законотворчестве, в частности для превентивного устранения тех конституционно-правовых проблем, которые уже стали предметом в практике зарубежных стран и могут с высокой вероятностью стать предметом спора в Российской Федерации. Представляется, что правовая мысль может и должна опережать действительность. Возможность эта опирается на методологию правового прогнозирования, которое хоть и не может гарантированно безошибочно определить, какие нормы будут необходимы в будущем, однако

позволяет во многом преодолеть барьер неизвестности будущего⁶⁹. При этом в конституционно-юстициарной и законотворческой практике следует учитывать также социологические, экономические, статистические и иные знания об отношениях, складывающихся в сфере академического самоуправления, чтобы с наибольшей точностью предсказать и устранить возможные проблемы, касающиеся университетской автономии. Необходимы обширные познания в соответствующих науках, консультации с признанными специалистами в этих областях, а также использование достижений социологии права⁷⁰. «Без обстоятельного изучения правовой и социальной среды, – пишет В. М. Сырых, – образующей конкретно-исторические условия, фон действия права, нельзя осуществить сколько-нибудь плодотворную деятельность как на стадии законотворчества, так и правоприменения»⁷¹.

⁶⁹ Акопян О. А., Власова Н. В., Грачев С. А. Правовые модели и реальность. М., 2014. С. 83.

⁷⁰ Горский-Мочалов В.Л. Материалистическое понимание роли законодателя в формировании права // В сборнике: Правовые и гуманитарные исследования. сборник научных статей студентов и аспирантов. Санкт-Петербург, 2016. С. 28.

⁷¹ Социология права / Под ред. В. М. Сырых. М.: Юстицинформ, 2012. С. 7.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Правовые акты и официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // "Официальный интернет-портал правовой информации" (www.pravo.gov.ru). 6 октября 2022 г.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.1999 № 19-П [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2000. № 18. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения 22.05.2021).
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.1999 № 19-П [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2000. № 18. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения 22.05.2021).
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.1999 № 19-П [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2000. № 18. Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 07.05.2022).
5. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" // "Официальный интернет-портал правовой информации" (www.pravo.gov.ru). 30 декабря 2012 г
6. Конституция Итальянской Республики (принята 22.12.1947) [Electronic resource] // Italian Parliament [website]. URL: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/Libreria/novita/XVIII/Costituzione_lingua_russo.pdf (accessed: 22.05.2021).
7. Конституция Республики Молдова (принята 29.07.1994) [Электронный ресурс] // Конституционный суд Республики Молдова: [сайт]. URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ru.pdf (дата обращения: 22.05.2021).
8. Краткое изложение Постановления Конституционного Суда Италии от 23.11.1998 № 383/1998 [Электронный ресурс] // Venice Commission: [сайт].

URL:

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/ita/ita-1998-3-010?f=templates&fn=document-frameset.htm> (дата обращения: 22.05.2021).

9. Constitution of Finland (adopted 11.06.1999) [Electronic resource] // Finlex : [website]. URL: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (accessed: 22.05.2021).
10. Constitution of Georgia (adopted 24.08.1995) [Electronic resource] // Parliament of Georgia: [website]. URL: <http://www.parliament.ge/en/ajax/downloadFile/131642/constitution-of-georgia.pdf> (accessed: 22.05.2021).
11. Constitution of Romania (adopted 21.11.1991) [Electronic resource] // Camera Deputatilor: [website]. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=0&idl=2 (accessed: 22.05.2021).
12. Constitution of Serbia (declared after a referendum on 08.11.2006) [Electronic resource] // The Government of the Republic of Serbia: [website]. URL: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/130144/constitution-of-serbia.php> (accessed: 22.05.2021).
13. Constitution of the Portuguese Republic (adopted 02.04.1976) [Electronic resource] // Assembleia da República: [website]. URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (accessed: 22.05.2021).
14. Constitution of the Republic of Albania (adopted 21.10.1998) [Electronic resource] // Venice Commission: [website]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e) (accessed: 22.05.2021).

15. Constitution of the Republic of Armenia (adopted 27.11. 2005) [Electronic resource] // The President of the Republic of Armenia: [website]. URL: <https://www.president.am/en/constitution-2005/> (accessed: 22.05.2021).
16. Constitution of the Republic of Bulgaria (adopted 12.07.1991) [Electronic resource] // National Assembly of the Republic of Bulgaria: [website]. URL: <https://www.parliament.bg/en/const> (accessed: 22.05.2021).
17. Constitution of the Republic of Estonia (passed 28.06.1992) [Electronic resource] // President: [website]. URL: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> (accessed: 22.05.2021).
18. Constitution of the Republic of North Macedonia (adopted 17.11.1991) [Electronic resource] // Assembly of the Republic of North Macedonia: [website]. URL : https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonians_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspix (accessed: 22.05.2021).
19. Constitution of the Republic of Slovenia (adopted 23.12.1991) [Electronic resource] // Constitutional Court RS: [website]. URL: <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf> (accessed: 22.05.2021).
20. Federal Constitution of the Swiss Confederation (adopted 18.04.1999) [Electronic resource] // Fedlex The publication platform for federal law: [website]. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en> (accessed: 22.05.2021).
21. MCU 2020 [Electronic resource] // Observatory Magna Charta Universitatum : [website]. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020> (accessed: 18.07.2021).
22. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13.5.2014 № II.ÚS 3764/12 – https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-3764-12_2 (дата обращения: 15.01.2022).
23. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28.2.2017 № IV.ÚS 3638/15 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=4-3638-15_1 (дата обращения: 15.01.2022).

24. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3.4.1996 № Pl.ÚS 32/95 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-32-95_1 (дата обращения: 15.01.2022).
25. Spanish Constitution (sanctioned 27.12.1978) [Electronic resource] // La Moncloa: [website]. URL: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx> (accessed: 22.05.2021).
26. Stanovisko pléna Ústavního soudu ČR ze dne 3.12.1996 № Pl.ÚS-st. 3/96 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=St-3-96_1 (дата обращения: 15.01.2022).
27. The Constitution of Greece [Electronic resource]: As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament // Hellenic Parliament: [website]. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> (accessed: 22.05.2021).
28. The Constitution of Greece [Electronic resource]: As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament // Hellenic Parliament: [website]. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> (accessed: 22.05.2021).
29. The Constitution of Montenegro (adopted 19.10.2007) [Electronic resource] // Constitutional Court of Montenegro: [website]. URL: http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_2/objava_105/fajlovi/Constitution%20of%20Montenegro.pdf (accessed: 22.05.2021).
30. The Constitution of the Republic of Croatia (adopted 22.12.1990) [Electronic resource] // Constitutional Court of the Republic of Croatia: [website]. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf (accessed: 22.05.2021).

31. The Constitution of the Republic of Lithuania (adopted 25.10.1992) [Electronic resource] // The Constitutional Court of the Republic of Lithuania: [website]. URL: <https://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> (accessed: 22.05.2021).
32. The Constitution of the Republic of Poland (adopted 02.04.1997) [Electronic resource] // Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: [website]. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (accessed: 22.05.2021).
33. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 8.08.2017 № III.ÚS 1986/17 – https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=3-1986-17_1

2. Литература

34. Авакьян, С.А. Конституционный строй России как воплощение современной концепции конституционализма / С.А. Авакьян // Юридический вестник ДГУ. – № 4. – 2013. – С. 8-10.
35. Акопян, О.А. Правовые модели и реальность / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачев. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 280 с.
36. Алексеев, С.С. Демократические реформы и конституция. Научно-публицистические заметки / С.С. Алексеев // Вестник Гуманитарного университета. – № 2. – 2020. – С. 23-59.
37. Васильев, И.А. Автономия университетов: необходимое условие развития российского высшего образования в условиях цифровизации / И.А. Васильев, Н.И. Дивеева, Е.А. Дмитрикова, А.А. Кашаева, Н.А. Шевелева. // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – Т. 11. – № 4. – С. 877-902.
38. Горский-Мочалов, В.Л. Материалистическое понимание роли законодателя в формировании права / В.Л. Горский-Мочалов // В сборнике: Правовые и гуманитарные исследования. сборник научных статей студентов и аспирантов. – СПб, 2016. – С. 27-29.

39. Горский-Мочалов, В.Л. Принцип автономии высших учебных заведений в конституциях стран Европы / В.Л. Горский-Мочалов // Право и государство: теория и практика. – № 7. – 2021. – С. 75-78.
40. Горский-Мочалов, В.Л. Принцип университетской автономии в практике органов конституционной юстиции европейских стран / В.Л. Горский-Мочалов // Юридическая наука. 2021. – № 7. – С. 105-112.
41. Горский-Мочалов, В.Л. Конституционные основы университетской автономии: европейская практика и российский контекст / В.Л. Горский-Мочалов // Юридическая наука. 2022. – № 7. – С. 164-167.
42. Певцова, Е.А. Пределы правового регулирования образовательных отношений в национальной правовой системе / Е.А. Певцова // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2019. – № 2. – С. 74-82.
43. Социология права / Под ред. В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2012. – 472 с.
44. Троицкая, А.А. Пределы публичной власти: конституционно-правовое осмысление / А.А. Троицкая // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. – № 5. – 2009. – С. 43-61.
45. Федералист. Политические эссе А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Джея: Пер. с англ. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1993. – С. 554.
46. Gavrilescu, Alin-Gheorghe. Some Aspects about University Autonomy. Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu Juridical Sciences Series. 2016. № 2. P. 41-50.
47. Listina základních práv a svobod (ze dne 16.12.1992) – <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html> (дата обращения: 15.01.2022).
48. Rabault, H. Le statut constitutionnel de l'université [Electronic resource] // Petites affiches. 2018. № 82. P. 6-15. URL: <https://www.actu->

- juridique.fr/constitutionnel/le-statut-constitutionnel-de-luniversite/ (accessed: 18.07.2021).
49. Rome Ministerial Communiqué [Electronic resource]: 19 November 2020 // European Higher Education Area and Bologna Process: [website]. URL: https://eha.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf (accessed: 18.07.2021).
50. Rybkowski R. Autonomia a rozliczalność – polskie wyzwania // Nauka i Szkolnictwo Wyższe. 2015. № 1 (45). P. 95-115. URL: https://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_14746_nsw_2015_1_4 (accessed: 18.07.2021).
51. Signatory Universities [Electronic resource] // Observatory Magna Charta Universitatum: [website]. URL: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities/signatory-universities> (accessed: 18.07.2021).