



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-725

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 ноября 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.  
Сибиле Г.В.  
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Осейчука Владимира Ивановича, Бобровой Натальи Алексеевны о признании недействующими подпунктов 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 пункта 2 показателей деятельности образовательной организации высшего образования, подлежащей самообследованию (приложение № 4), утверждённых приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. № 1324,

### установил:

приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. № 1324 утверждены показатели деятельности образовательной организации высшего образования, подлежащей самообследованию, которые приведены в приложении № 4 (далее – Показатели). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 28 января 2014 г., регистрационный номер 31135, опубликован в «Российской газете» от 19 февраля 2014 г., № 38.

Согласно пункту 2 Показателей к показателям научно-исследовательской деятельности образовательной организации высшего образования, подлежащей самообследованию, относятся в том числе количество цитирований в индексируемой системе цитирования Web of Science в расчёте на 100 научно-педагогических работников (подпункт 2.1); количество цитирований в индексируемой системе цитирования Scopus в расчёте на 100 научно-

педагогических работников (подпункт 2.2); количество статей в научной периодике, индексируемой в системе цитирования Web of Science, в расчёте на 100 научно-педагогических работников (подпункт 2.4); количество статей в научной периодике, индексируемой в системе цитирования Scopus, в расчёте на 100 научно-педагогических работников (подпункт 2.5).

Осейчук В.И., Боброва Н.А. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими подпунктов 2.1, 2.2, 2.3, 2.5 пункта 2 Показателей, ссылаясь на их противоречие части 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации, частям второй, третьей статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации, пункту 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Административные истцы указывают, что предусмотренные в оспариваемых показателях системы цитирования Web of Science и Scopus являются зарубежными и лишь недавно стали доступными для отечественных исследователей, в связи с этим очевидные преимущества в достижении показателей по данным базам имеют учёные-иностранцы либо учёные-россияне, профессионально владеющие иностранным языком, что является дискриминацией.

В обоснование заявленного требования и нарушений их прав, свобод и законных интересов административные истцы указывают, что при участии Осейчука В.И. в процедуре избрания по конкурсу на замещение должности профессора кафедры государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета кадровая комиссия данного высшего учебного заведения на основании критериев оценки претендента на должность, которые являлись производными от оспариваемых нормативных правовых положений, не рекомендовала данному университету продление с ним трудового договора. В свою очередь, административный истец Боброва Н.А. пострадала от посреднической фирмы, специализирующейся на помощи в публикациях статей за рубежом, в частности в журналах, индексируемых в международной базе Scopus.

Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство образования и науки Российской Федерации преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования переданы Министерству просвещения Российской Федерации, а в сфере высшего образования – Министерству науки и высшего образования Российской Федерации (пункт 2).

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (далее также – Минобрнауки России) и Минюст России в письменных возражениях указали, что оспариваемый нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему

полномочий, оспариваемые нормативные положения не противоречат актам, имеющим большую юридическую силу.

В судебном заседании административные истцы Осейчук В.И., Боброва Н.А. поддержали заявленные требования.

Представитель Минобрнауки России Чупина В.А., представитель Минюста России Максutow Р.А. не признали административный иск.

Выслушав объяснения административных истцов Осейчука В.И., Бобровой Н.А., возражения представителя Министерства науки и высшего образования Российской Федерации Чупиной В.А., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Максutowа Р.А., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (в редакции, действующей на день принятия оспариваемого нормативного правового акта) показатели деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию, и порядок его проведения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Таким органом являлось Министерство образования и науки Российской Федерации, которое согласно Положению о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 466, самостоятельно принимало показатели деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию, и порядок его проведения (пункт 1, подпункт 5.2.15, пункта 5).

Следовательно, Показатели утверждены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере образования.

Порядок принятия нормативного правового акта, а также требования к его государственной регистрации и опубликованию соблюдены административным ответчиком.

Доводы административных истцов о нарушении отдельных процедур принятия нормативного правового акта не подтверждаются исследованными в судебном заседании доказательствами.

Согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте

regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Во исполнение требований пунктов 3, 4, 5 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утверждённых названным выше постановлением, Министерство образования и науки Российской Федерации на официальном сайте regulation.gov.ru разместило 22 апреля 2013 г. проект приказа «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию», изложив в паспорте этого проекта информацию, относящуюся к его разработке, в том числе о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с 22 по 28 апреля 2013 г. Ранее, 1 марта 2013 г., проект приказа был размещён на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети «Интернет» (минобрнауки.рф) для общественного обсуждения, срок окончания направления предложений был установлен 18 марта 2013 г.

Впоследствии проект оспариваемого нормативного правового акта повторно размещён 4 июля 2013 г. на официальном сайте regulation.gov.ru.

До представления приказа на государственную регистрацию в соответствии с требованиями пункта 4<sup>1</sup> Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, пункта 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, в отношении доработанного проекта приказа «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию» разработчиком определён период проведения независимой антикоррупционной экспертизы с 4 по 11 июля 2013 г., что отражено в паспорте проекта.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации предусмотрено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов, включая правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации, антикоррупционную экспертизу этого акта, осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведёт Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11).

В установленном порядке, в том числе с учётом требований

Федерального закона 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (пункт 1 статьи 2, пункт 2 части 1 статьи 3), приказ прошёл правовую и антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Проект оспариваемого нормативного правового акта не предлагал к принятию решения, требующего финансово-экономического обоснования по форме, устанавливаемой Министерством финансов Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации, поэтому доводы административного истца Бобровой Н.А. о несоблюдении подобных требований несостоятельны.

Согласно представленной в судебном заседании справке Министерства образования и науки Российской Федерации, приложенной к направленному на государственную регистрацию приказу, проект нормативного правового акта не обсуждался на заседании общественного совета при указанном министерстве, что в данном случае не является нарушением процедуры принятия оспариваемого акта.

Пунктом 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации предусмотрено, что в случаях, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти», проект нормативного правового акта подлежит обязательному предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (при наличии указанных советов).

Показатели не относились к составу нормативных правовых актов, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 в редакции, действующей в период их подготовки и принятия.

При этом требование о том, что не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при федеральных органах исполнительной власти нормативные правовые акты, которые определены федеральными органами исполнительной власти и общественными советами при федеральных органах исполнительной власти как общественно значимые, введено в действующее правовое регулирование в связи с вступлением в силу 27 июля 2017 г. постановления Правительства Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 813, то есть спустя более трёх лет со дня принятия оспариваемого нормативного правового акта.

Несогласие административных истцов с оспариваемыми показателями, утверждёнными административным ответчиком в целях реализации требований статьи 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» о информационной открытости образовательной организации, фактически затрагивает вопрос о целесообразности принятия конкретным органом оспариваемого акта (в частности, отдельных положений), который суды не вправе обсуждать, проверяя его полномочия, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (подпункт «а» пункта 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых нормативных положений частям второй, третьей статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации, пункту 2 части 1 статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» лишены правовых оснований.

Пунктом 2 части 1 статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основывается в том числе на принципах обеспечения права каждого человека на образование, недопустимости дискриминации в сфере образования.

Статьёй 3 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливается запрет дискриминации в сфере труда. Согласно части второй названной статьи никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены Кодексом или в случаях и в порядке, которые им предусмотрены, в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства (часть третья статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации).

Между тем подпункты 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 пункта 2 Показателей не содержат предписаний, противоречащих приведённым законоположениям, более того,

как таковые они не определяют непосредственно прав и обязанностей граждан, претендующих или замещающих должности педагогических или научных работников образовательных организаций. Показатели направлены на реализацию требований пункта 3 части 2 статьи 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», согласно которым образовательные организации обеспечивают открытость и доступность отчёта о результатах самообследования. Исходя из содержания проверяемого нормативного правового акта оспариваемые административными истцами четыре показателя не являются единственными для целей отчёта о результатах самообследования образовательной организации и не имеют приоритета перед иными показателями, предусмотренными в этом акте.

В связи с этим отсутствуют основания для вывода, что оспариваемые подпункты пункта 2 Показателей содержат дискриминирующие научно-педагогических работников положения и могут нарушать право на труд или право на свободу научного творчества, гарантированные статьями 37, 44 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, доводы административных истцов о нарушении их прав, свобод и законных интересов, как следует из содержания административного искового заявления, не связаны с непосредственным применением к ним оспариваемых нормативных положений, а мотивированы иными обстоятельствами. В частности, Осейчуком В.И. – несогласием с результатами конкурса на замещение должности профессора кафедры государственного и муниципального управления федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет», а Бобровой Н.А. – неисполнением конкретным должником обязательств, связанных с публикацией статей (работ) в научной периодике, индексируемой в системе цитирования Scopus.

С учётом того, что федеральным законодателем установление Показателей отнесено к полномочиям конкретного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, отсутствует иной нормативный правовой акт большей юридической силы, который предусматривал бы отличное от оспариваемых положений правовое регулирование.

В свою очередь, включение в состав Показателей количества цитирований, а также количества статей в научной периодике, индексируемой в системах цитирования Web of Science или Scopus, согласуется с иными нормативными правовыми актами, определяющими государственную политику в области образования и науки.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» в целях дальнейшего совершенствования государственной политики в области образования и науки и подготовки квалифицированных специалистов с учётом требований инновационной экономики Правительству Российской Федерации

Федерации поручено обеспечить достижение показателей в области науки в виде увеличения к 2015 г. доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (Web of Science), до 2,44 процента (подпункт «г» пункта 1).

В целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, Правительству Российской Федерации предписано в 2024 г. обеспечить присутствие Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития; привлекательность работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих учёных и молодых перспективных исследователей; увеличить внутренние затраты на научные исследования и разработки за счёт всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны (подпункт «а» пункта 10 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»).

Правилами предоставления грантов в форме субсидий в области науки из федерального бюджета для государственной поддержки молодых российских учёных – кандидатов наук и докторов наук в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 146 «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских учёных – кандидатов и докторов наук» (гранты Президента Российской Федерации), а также ведущих научных школ Российской Федерации», утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2005 г. № 260, предусмотрено, что предоставление грантов осуществляется в целях достижения значений в том числе таких целевых показателей (индикаторов), планируемых в рамках реализации научного исследования, как: количество публикаций, индексируемых в международных информационно-аналитических системах научного цитирования – Сеть науки «Web of Science», Scopus, European Reference Index for the Humanities (подпункт «б» пункта 14).

В качестве соответствующих показателей или критериев публикации, индексируемые в международных информационно-аналитических системах научного цитирования – Сеть науки «Web of Science» и Scopus, указаны в иных утверждённых Правительством Российской Федерации нормативных правовых актах (постановления от 11 мая 2017 г. № 553, 25 августа 2017 г. № 996, 20 февраля 2019 г. № 169, 30 апреля 2019 г. № 537, 538 и др.).

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую

юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Осейчука Владимира Ивановича, Бобровой Натальи Алексеевны о признании недействующими подпунктов 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 пункта 2 показателей деятельности образовательной организации высшего образования, подлежащей самообследованию (приложение № 4), утверждённых приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. № 1324, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко