

С. В. Барабанова

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
административно-правовые вопросы



Издательство  
Казанского университета  
2004

**УДК 342.9: 378**

**ББК 67.401: 74.58**

Б24

*Печатается по рекомендации Ученого совета*

*Казанского государственного технологического  
университета*

**Научный редактор**

**доктор юрид. наук, профессор Д.Н. Бахрах**

**Рецензенты:**

**А.Я. Капустин**, доктор юридических наук, профессор;  
**Е.К. Алексашкин**, кандидат юридических наук, доцент;  
**Р.И. Тарнопольский**, кандидат юридических наук, доцент

**Барabanова С.В.**

**Б24** Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы. - Казань: Изд-во Казанского государственного университета, 2004. – 340 с.

**ISBN 5 – 7464 – 0621– х**

Монография представляет собой оригинальное исследование по актуальным проблемам системы российского высшего образования с точки зрения ее комплексного обеспечения средствами государственного регулирования. В работе анализируются вопросы организации управления системой, действующее законодательство об образовании, концепция образовательного права, правовой статус студента. Автор рассматривает эти компоненты с позиции создания оптимального механизма административно-правового обеспечения конституционного права личности на высшее профессиональное образование.

Для студентов, преподавателей и всех заинтересованных работников системы образования. Работа также будет представлять интерес для специалистов, участвующих в законотворческой деятельности.

© Барабанова С.В., 2004

### **Сведения об авторе**

Барабанова Светлана Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения Казанского государственного технологического университета, юрисконсульт Института дополнительного профессионального образования Казанского государственного технологического университета. Почетный работник высшего профессионального образования.

Автор выражает признательность первому проректору Казанского государственного технологического университета по учебной работе Иванову В.Г. за поддержку при написании настоящей монографии.

### ***Список используемых сокращений***

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации  
ВПО – высшее профессиональное образование  
ГИФО – государственные именные финансовые обязательства  
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации  
ГОС – Государственный образовательный стандарт  
ДПО – дополнительное профессиональное образование  
ЕГЭ – единый государственный экзамен  
ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации  
КоАП РФ – Кодекс РФ об административных правонарушениях  
Минобразование России – Министерство образования Российской Федерации  
НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации  
РФ – Российская Федерация  
ТК РФ – Трудовой кодекс РФ  
УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации  
УМО – учебно-методическое объединение  
ФЗ – Федеральный закон

ФЗ «О ВПО» – Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»  
ФПРО – Федеральная программа развития образования

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава I. Особенности государственного регулирования высшего образования в Российской Федерации</b> .....	11
1.1. Государственное регулирование образования как социокультурная функция государства.....	11
1.2. Особенности государственного регулирования высшего образования.....	36
1.3. Содержание, принципы и формы регулирования.....	52
1.4. Организационные основы государственного регулирования высшего образования.....	80
<b>Глава II. Проблемы нормативного обеспечения права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации</b> .....	109
2.1. Право на высшее профессиональное образование в контексте прав человека и некоторые особенности его реализации в современной России .....	109
2.2. Кодификация образовательного законодательства.....	138
2.3. Современная концепция образовательного права.....	175

<b>Глава III. Правовое положение студентов .....</b>	<b>203</b>
<b>3.1. Понятие и элементы правового статуса студента .....</b>	<b>203</b>
3.2. Прием в вуз как основание образовательных отношений и статуса студента .....	223
3.3. Права студента российского вуза и гарантии их реализации. Вопросы развития студенческого самоуправления.....	246
3.4. Обязанности и ответственность студента. Проблемы защиты законных прав и интересов студентов.....	296
<b>Выводы и предложения .....</b>	<b>311</b>
<b>Библиографический .....</b>	<b>список</b>
<b>.....</b>	<b>316</b>

## Введение

В современном мире наблюдается усиливающаяся тенденция к социализации экономики, политики, права. Социальные права человека на рубеже веков встали в ряд актуальнейших проблем мирового сообщества и отдельных государств. Они являются определяющими и для каждой отдельной личности, так как призваны обеспечить важнейшие жизненные потребности и интересы, гарантировать достойный и достаточный уровень жизни и свободное развитие. Эти права признаны мировым сообществом, закреплены во многих международных актах и стали своеобразными международными нормами-стандартами.<sup>1</sup>

Право на образование является одним из значимых социально-экономических прав, закрепленных в соответствии с Декларацией прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации. Наряду с общедоступным и бесплатным дошкольным, основным (общим), начальным и средним профессиональным образованием государство гарантирует гражданам получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Конституция России уже признается как социально ориентированная. Положения о правах и свободах вызывают меньше всего возражений. Однако именно в социальной сфере особенно ярко проявляется невыполнение государством своих обязательств и конституционных норм. Это в значительной степени относится и к реализации права на высшее образование.

Рост привлекательности высшего образования – очевидное явление 80–90-х годов. Как отмечалось на Всемирной конференции по высшему образованию в Париже (декабрь 1998 г.), «на пороге XXI века мы являемся свидетелями беспрецедентного спроса на высшее образование и его широкой диверсификации наряду со все большим осознанием его решающего значения для социально-культурного и экономического развития и создания такого будущего, в котором более молодые поколения должны будут овладевать новыми

---

<sup>1</sup> *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С.11.

навыками, знаниями и идеями».<sup>2</sup> В этот период численность студентов вузов в развитых странах возросла в 1,5–2 раза и продолжает расти.

Превращение высшего образования из элитарного в массовое является общей причиной фундаментального характера, вызывающей преобразования всех сторон деятельности высшей школы, особенно ее управления и финансирования. Во всем мире идет постоянная работа по совершенствованию системы образования, и для России в период перемен особое значение приобретают осмысление проблем высшей школы, обоснование и надлежащее закрепление соответствующих преобразований. Являясь необходимым условием развития общества и государства, система образования сама должна быть приоритетным объектом государственных интересов и поддержки, включая ее надлежащее нормативное регулирование.

Согласно статистике Минобразования России, численность студентов в вузах (включая негосударственные) с 1993 г. неуклонно возрастает по всем формам обучения (в 2002 г. она составляла уже 5926,1 тыс. человек).<sup>3</sup> Очевидно, что такая представительная и значимая часть населения не должна оставаться вне сферы государственного внимания. Правовое регулирование вузовской жизнедеятельности предполагает, в том числе, и надлежащее правовое закрепление статуса основного участника образовательного процесса. Для всех отраслей права понятие «статус субъекта права» является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты. Данное понятие имеет различное содержание со своими специфическими отраслевыми особенностями.<sup>4</sup> И статус студента не самопроизвольная абстрактная конструкция, а производная от сущности и содержания образовательных отношений, от позиции государства в вопросе регулирования высшего образования.

Актуальность настоящего исследования во многом обусловлена изменением роли и места административного права в обеспечении конституционного права граждан на высшее профессиональное образование (далее – ВПО), в регулировании

---

<sup>2</sup> Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры//Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. М., 2002. С. 111.

<sup>3</sup> Статистические данные по системе образования. Материалы к коллегии Минобразования России по итогам деятельности в 2002 году. М., 2003. С. 12

<sup>4</sup> См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы)// Государство и право. 2003. №4. С.5–10.

образовательных отношений в современный период, необходимостью осмыслить эти изменения с целью дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере. Очевидно, что, решая проблемы реализации конституционных прав личности на ВПО, государство должно обеспечить комплексный подход: на основе соответствующего теоретического обоснования создать механизм организационно-правового обеспечения этого права и нормативно закрепить правовой статус студента как основной фигуры в системе образовательных отношений в сфере ВПО. Изначально ведущая роль в этом принадлежала административному праву, которое в настоящее время, будучи нацеленным на совершенствование правового регулирования в сфере прав и свобод российских граждан, способствует не только становлению законодательства в этой области, но и развитию новых отраслей права.

Приведенные положения актуализируют проблемы теоретико-методологического обоснования новых принципов государственной политики в области высшего образования, перехода от директивного управления к регулированию процессов, применения новых форм и методов воздействия, адекватных целям, задачам и функциям образования в современном российском обществе. Это также предполагает необходимость совершенствования законодательства в этой сфере, формирование новой отрасли российского права – образовательного и изменение правового статуса российского студента с учетом новых социально-экономических и политических реалий. В то же время важно сохранить ключевой административно-правовой контекст как единственно верно отражающий суть отношений в сфере образования.

Особое значение приобретают в последнее время вопросы правового статуса основного участника образовательных отношений – студента. Важно обеспечить развитие его прав и обязанностей, в том числе и с точки зрения студенческого самоуправления; гарантировать равенство прав обучающихся независимо от организационно-правовой формы вуза. Необходимо усилить и его ответственность, и не только в договорных отношениях при оказании платных образовательных услуг. В то же время в условиях автономии вузов студент должен быть защищен от административного произвола комплексом регламентирующих процедур во всех сферах вузовской жизнедеятельности, и особенно в случаях наложения дисциплинарных взысканий.

Известна наша слабость к зарубежному опыту, в том числе в части организации управления образованием. Однако возможности его заимствования никогда не рассматривались как проблема. Между тем особенности российской ментальности, академические и управленческие традиции требуют очень внимательного и осторожного подхода к переносу любого позитивного примера на российскую почву.

В последние годы специалисты многих областей знаний: философы, социологи, экономисты, историки, педагоги, математики, политехнологи – активно занимались различными проблемами высшего образования. В этой связи можно назвать Б.С. Гершунского, О.В. Долженко, С.В. Белякова, В.Ж. Куклина, В.В. Серикова, Д.А. Новикова, Я.М. Нейматова, В.П. Тихомирова, А.И. Солдаткина и др.

Плеяда российских историков – П.К. Милюков, В.М. Соловьев, А.Е. Иванов, Е.А. Князев, Г.И. Щетинина, Н.Г. Эймонтова и др. – позволила осуществить исторический экскурс в проблему. Ученые, исследующие проблемы высшего образования в зарубежных странах, такие как Н.М. Амбросимова, Е.Б. Покладок, В.В. Спасская, Л.Н. Тарасюк, Ю.Г. Татур, а также специалисты Центра образовательного законодательства Министерства образования и науки России дали возможность использовать интересный материал.

Представители юридической науки исследовали вопросы государственного регулирования этой системы. Следует отметить работы известных административистов: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.А. Демина, С.Д. Князева, Л.Л. Попова, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова; теоретиков права В.В. Лазарева, В.С. Нерсисянца. С учетом множественности факторов, определяющих взаимодействие государства, общества и гражданина в образовательных отношениях, отдельные аспекты данной проблемы рассматривались в работах Г.А. Дороховой, Н.Г. Салищевой, В.И. Шебайлова, В.И. Новоселова. Специализированные исследования проводят С.В. Куров, В.М. Сырых, Д.А. Ягофаров, В.И. Шкатулла.

В силу профессиональной деятельности этой проблеме посвящали свои работы руководители и специалисты системы образования: В.М. Жураковский, В.Г. Кинелев, А.Н. Тихонов, В.М. Филиппов, О.Н. Смолин, Н.С. Барабашева, С.А. Беляков, Е.Д. Волохова, Е.Е. Чепурных и др.

Отдельным аспектам правового регулирования образования, в том числе организации управления в этой сфере, правам и обязанностям образовательных учреждений, вопросам правового статуса различных категорий обучающихся, посвящены диссертационные исследования А.А. Акбаева, М.С. Андиевой, В.А. Белова, Л.Г. Ефремова, Т.Н. Матюшевой, Ф.Т. Нагиева, И.К. Советова, М.Ф. Тучкова, В.В. Штыкова и др. Гражданско-правовые вопросы образования, в том числе проблемы договора на возмездное оказание услуг, рассматривали Н.Е. Карягин, Т.В. Жукова, Л.Б. Ситдикова и др.

*В настоящей работе предпринята попытка комплексного анализа проблемы, сформулированной в заглавии.*

Успешное реформирование высшего образования в условиях рыночных отношений, реализация потребностей личности в высшем профессиональном образовании, защита прав и интересов граждан в этой сфере, развитие негосударственного образования – все это требует повышения эффективности управления высшим образованием на соответствующей научно-теоретической основе, совершенствования форм и методов государственного воздействия, определения роли и места вузов и самих студентов в этих процессах, а следовательно, и четкой правовой регламентации их статуса в этой системе.

Комплексный анализ системы административно-правового обеспечения реализации права граждан на ВПО позволяет выявить закономерности, тенденции и принципы ее формирования и функционирования, определить проблемы, затрудняющие ее дальнейшее развитие, разработать рекомендации, направленные на совершенствование механизмов государственно-правового регулирования деятельности субъектов образовательного процесса.

Настоящая работа – первое исследование монографического характера, в котором с новых позиций рассматривается проблема административно-правового обеспечения реализации конституционного права граждан на ВПО в условиях рыночной экономики и реформируемого общества, определяются направления дальнейшего совершенствования правового статуса студента. Анализ проблемы позволяет сделать вывод о становлении образовательного

права как новой отрасли российского права, сформировавшейся в недрах права административного.

Сформулированные в работе выводы и предложения нацелены на привлечение внимания субъектов нормотворческой деятельности не только к проблемам высшей школы, но и к одной из ключевых фигур образования – к студентам. При этом раскрываются проблемы нормативного регулирования высшего образования и обосновывается необходимость принятия Кодекса Российской Федерации об образовании.

Монография может быть полезна при разработке мероприятий по совершенствованию государственной политики в области образования и молодежной политики, в процессе развития нормативно-правовой базы высшего образования и вузовской автономии, при выработке стратегии интеграции в мировое образовательное пространство на основе Болонского соглашения.

## **Глава I. Особенности государственного регулирования высшего образования в Российской Федерации**

### ***1.1. Государственное регулирование высшего образования как социокультурная функция государства***

Социологи определяют современный институт образования (в широком смысле, включая науку и культуру) как важнейший институт, удовлетворяющий одну из пяти фундаментальных, важных для всех потребностей, – потребности в передаче знаний, социализации молодежи, подготовки кадров.

Управление образованием – это социальное управление, охватывающее одну из сфер социальной политики. Последняя выражается в целенаправленной стратегии государства на создание благоприятных, достойных условий жизни и развития человека. Образование обуславливает социально-экономическое развитие общества, обладает социальной сущностью, и государство, особенно определяемое как социальное (ст. 7 Конституции Российской Федерации), не может быть безразличным к его обеспечению.

«Каждый человек имеет право на образование... Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам» – сказано в ст. 26 Всеобщей декларации прав человека.<sup>5</sup> Право на образование – это право гражданина на получение определенной суммы знаний, культурных навыков, профессиональной ориентации, необходимых для нормальной жизнедеятельности в условиях современного общества. Как следует из преамбулы закона РФ «Об образовании»,<sup>6</sup> образование есть целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

---

<sup>5</sup> Нью-Йорк, 10 декабря 1948 г.//Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. М., 2002. С. 4.

<sup>6</sup> От 10.07.1992 г. № 3266-1 в ред. ФЗ от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ с изм. и доп.

Конституция Российской Федерации провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2). Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Высшее образование как возможность получения специальности (квалификации), подтвержденной соответствующим документом об образовании, не только субъективное социальное право граждан, закрепленное в Конституции РФ (ст.43), но и элемент, фактор культуры общества, его устойчивого развития. Поэтому его реализация сопровождается целым рядом последовательных действий со стороны государства по созданию надлежащего механизма реализации и обеспечения этого права. Одним из важных его элементов является статус обучающегося, студента, как особый социальный и административно-правовой статус личности, отражающий отношение государства и общества к этому субъекту через совокупность прав, обязанностей, ответственности, гарантий.

Общеизвестно мнение, что юридическое закрепление прав и свобод личности является не результатом произвольных действий государства, а детерминировано социальными факторами и закономерностями, имеющими объективный характер. К социальным детерминантам добавляются и чисто юридические: требования международных соглашений и договоров, закономерности функционирования и развития государственно-правовой надстройки (усиление роли закона, Конституции и др.).<sup>7</sup> Так и формирование статуса российского студента осуществляется в русле общих социально-экономических процессов, происходящих в современной России, и это не может не сказываться на особенностях и проблемах его правового регулирования.

Любой социальный статус – это определенная позиция в социальной структуре группы или общества, связанная с другими позициями через систему прав и обязанностей.<sup>8</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс считали, что индивиды «находят уже заранее установленные условия своей жизни: их определяет класс».<sup>9</sup> В то же время человек не только

---

<sup>7</sup> *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. С. 118–119.

<sup>8</sup> *См.: Кравченко А.И.* Социология: Учеб. пособие для студентов вузов. Екатеринбург. 1998. С. 92

<sup>9</sup> ПСС. 2-е изд. Т.3. С. 3.

«продукт», но и активный субъект общественных отношений, преобразующий природу, общество и самого себя. Социальное положение личности зависит от того, какое место она занимает в социально-классовой структуре общества, в производстве и распределении материальных и духовных благ, оно обусловлено сложившимися в обществе конкретно-историческими связями и отношениями, в которых находится личность.<sup>10</sup>

Для каждой социально-экономической формации характерен исторически определенный тип социального положения и соответствующий правовой статус личности. Устанавливая содержание правового статуса личности, государство позволяет тем самым членам общества определять свое место в общественном развитии, открывает доступ к обладанию и пользованию различными благами, дает возможность участвовать в общественных отношениях.

Следовательно, рассматривая проблемы создания механизма административно-правового обеспечения конституционного права на высшее профессиональное образование (далее - ВПО) и вопросы моделирования правового статуса студента, необходимо оценить существующую ситуацию. Следует учесть современные реалии отношений общества, государства и личности в сфере ВПО, теорию и практику государственного регулирования высшего образования.

Высшее образование, история которого насчитывает несколько столетий, убедительно продемонстрировало свою жизнеспособность и способность к изменениям, к содействию преобразованиям и прогрессу в обществе. Общество все больше зиждется на знаниях, и высшее образование вкупе с наукой в настоящее время выступают в качестве важнейших компонентов культурного, социально-экономического, экологически защищенного развития человека и общества. Перед высшим образованием открываются новые горизонты, связанные с технологиями, которые способствуют созданию знаний, управлению ими, их распространению, доступу к ним и контролю за ними. Мировое сообщество осознает, что без адекватного высшего образования и научно-исследовательских учреждений, создающих критическую массу квалифицированных и образованных людей, ни одна страна не в состоянии обеспечить реального устойчивого развития на эндогенной основе.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Витрук Н.В. Цит. соч. С. 21.

Отечественная история высшего образования свидетельствует о том, что при всем своем своеобразии, обусловленном и российской ментальностью, и «происхождением» высшей школы от государева веления, система проходит те же этапы развития, сталкивается с теми же проблемами и трудностями, что и в других странах.<sup>12</sup> Мы также можем констатировать наличие в российской системе образования таких проблем, которые были названы общими для XXI в. на Всемирной конференции ЮНЕСКО по высшему образованию: финансирование, создание «справедливых условий доступа к учебным курсам и самого обучения на этих курсах», содействие повышению квалификации, повышение качества преподавания, научных исследований и в целом услуг в этой сфере, возможности трудоустройства выпускников, обеспечение адекватности программ, заключение действенных соглашений о сотрудничестве и обеспечение равного доступа к благам международного сотрудничества.<sup>13</sup> Однако наряду с проблемами общего характера ситуация в современной российской высшей школе отягощается проблемами переходного периода к постсоциалистическому государству с рыночной экономикой.

---

<sup>11</sup> См.: Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры//Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. М., 2002. С.111–112.

<sup>12</sup> См. об этом: *Милюков П.К.* Университеты в России// Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона, п/т.68, 1902. С. 788; *Соловьев В.М.* Русские университеты в их уставах и воспоминаниях современников. СПб., 1914. С. 6; *История Московского университета.* Т.1. М., 1955; *Эймонтова Р.Г.* Русские университеты на грани двух эпох. От России крепостной к России капиталистической. М., 1985; *Иванов А.Е.* Высшая школа России в конце XIX - начале XX века. М., 1991; *Автономия и авторитарность (Исторический обзор реформ отечественного высшего образования).* М., 1991; *Нецвев Н.Н., Князев Е.А.* Реформы и контрреформы: из истории российских университетов//Народное образование. 1991. № 3; *Долженко О.* Очерки по философии образования. М., 1995; *Татур Ю.Г.* Высшее образование в России в XX в. (антропоцентрический взгляд): вчера... сегодня...завтра...М., 1994. 64 с.; *Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г.* М., 1995; *Кинелев В.Г.* Объективная необходимость. М.: Республика, 1995; *Основы открытого образования/ Под ред. В.И. Солдаткина* М., 2002. Т.1; и др.

<sup>13</sup> См.: Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры. С. 111.

Наше общество уже более десяти лет осуществляет исключительно трудную, во многом противоречивую, но исторически неизбежную и необратимую перестройку. Произошли радикальные изменения более чем на шестой части территории Земного шара. Переход к рыночным формам хозяйствования потребовал не только адекватного изменения в структуре экономики и управления производственно-экономическим комплексом, но и повлек за собой кардинальные социальные преобразования.

Переход от унитарной общности к многообразному гражданскому обществу означал раскрепощение разнообразных социальных сил, выход на арену истории новых политических движений и лидеров, формирование нового общественного идеала, изменение социальных ориентиров, ценностей и приоритетов. Распад СССР и всего социалистического лагеря, острая политическая борьба в России, снижение объемов производства, инфляция, дезорганизация централизованной системы управления промышленностью и распределения продукции, социальные потрясения, национальные конфликты, существенное расслоение уровня жизни населения, возникновение безработицы – вот те факторы, которые сопровождали нашу жизнь на рубеже веков. Первые шаги к гражданскому обществу и правовому государству приходилось делать в условиях социально-политической конфронтации и глубочайшего кризиса, охватившего все сферы жизни общества.<sup>14</sup>

В результате смены государственно-политического устройства и социально-экономического строя в России возникла принципиально новая ситуация и в сфере высшего образования. Распад Союза ССР привел к разрыву связей в области высшего образования, и реформирование системы было усугублено задачами сохранения единого образовательного пространства, научных школ, накопленного интеллектуального и педагогического потенциала. Переустройство высшего образования, в частности его финансовой системы, требовало теоретического обоснования общей стратегии развития и функционирования всех сфер деятельности высшей школы. Не менее важно было одновременно решать задачу реального вхождения в мировое образовательное пространство через систему межгосударственных связей и расширения академической мобильности студентов и преподавателей.

---

<sup>14</sup> См. об этом: *Нерсесянц В.С.* Философия права. М.: Норма, 2001. С. 372.

Известно, что «разрушительным силам, сопровождающим историческое развитие человечества, как антиподам добра и прогресса» может противостоять только высокообразованное общество.<sup>15</sup> В законе Российской Федерации «Об образовании» сфера образования провозглашена приоритетной. Конституционное право граждан на образование обеспечивается государством путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования (ст. 1, 5 Закона).

В последние годы в России, как и во всем мире, вновь все более востребованным становится высшее образование, и, как следствие, не прекращается дискуссия о его роли и месте в системе общекультурных ценностей, ведется определенная нормотворческая работа с целью увязать требования государства, ожидания общества, декларируемую автономию вузов и потребности личности.

В соответствии со ст.43 Конституции РФ за гражданами признается право получить на конкурсной основе бесплатно высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. При всей краткости этой формулировки она породила немало вопросов в практике ее применения, ее толкование приводит к неоднозначным выводам.

Организационно-правовыми способами обеспечения реализации конституционного права на ВПО являются механизмы реализации указанного права: закрепленная в законе соответствующая функция государства, нормативно-правовые акты, прежде всего образовательное законодательство, образовательные учреждения различных организационно-правовых форм, структуры и формы управления системой ВПО, закрепленный нормативно и обеспеченный организационно статус участников образовательных отношений. Однако отношение государства к обеспечению надлежащей реализации права граждан на ВПО сегодня по меньшей мере неоднозначно, и в существующих мнениях о его роли и участии нет единства.

В советские времена считалось, что государство должно принять на себя все меры по обеспечению конституционных прав граждан. Этот подход и сегодня присутствует, например, в коллективном труде рабочей группы по подготовке *Общей части*

---

<sup>15</sup> См.: *Образцов И.Ф.* В будущее, сохраняя традиции//*Кинелев В.Г.* Объективная необходимость. С. 8.

Кодекса РФ об образовании.<sup>16</sup> В подобной аргументации есть своя логика, нельзя также не согласиться с В. И. Шкатуллой в том, что право на образование большинство людей самостоятельно реализовать не в силах, и поэтому их обязаны обеспечить государственные и муниципальные образовательные учреждения, органы управления образованием;<sup>17</sup> в этом также могут принимать участие религиозные, общественные, благотворительные организации.

Многое зависит от того, что вкладывается в словосочетание «обязаны обеспечить», учитывается ли реальная роль современного государства в реализации прав и свобод личности. Некоторые авторы справедливо полагают, что государство в условиях рынка уже не может быть единственным субъектом, полностью обеспечивающим реализацию и защиту всех социально-экономических прав, в том числе и права на образование.<sup>18</sup>

Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, что должно означать предоставление всем гражданам возможности достойного существования, поддерживающего не только физиологические, но и гуманитарные устои жизни.

Государство создает все многообразие условий для развития человека – формирование социокультурного пространства, стимулирование творческого роста, использование его талантов и возможностей, проведение в жизнь принципов социальной справедливости и пр. Как поясняют авторы Комментария к Конституции, конкретное право на образование обеспечивается путем создания государством системы соответствующих социально-экономических условий для его получения.<sup>19</sup> И далее это уже задача самого человека – использовать предоставленные ему возможности, включиться в систему социокультурных отношений, попытаться реализовать свое право на ВПО. Не случайно в Национальной

---

<sup>16</sup> См.: Основные положения концепции Кодекса РФ об образовании (Общая часть). М., 2001.

<sup>17</sup> Шкатулла В. И. Образовательное право. М.: Норма, 2001. С. 204.

<sup>18</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юристъ, 1995. С. 215; Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. М.: Экономика, 2000; Агапов А.Б. Учебник административного права. М.: Городец, 1999.

<sup>19</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации/Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2002. С. 215.

доктрине образования в Российской Федерации говорится о новых условиях функционирования образования и совместной ответственности государства, общества, семей, работодателей – социальных партнеров – в вопросах образования и воспитания.<sup>20</sup>

Анализ ситуации в российской высшей школе с точки зрения организации государственного управления и нормативно-правового обеспечения ее деятельности свидетельствует о том, что воздействие государства на систему высшего образования в целом соответствует общим тенденциям государственного регулирования рыночной экономики в России. Вначале – эйфория перехода к рынку, отказ от планирования, государственной поддержки вузов, защиты прав и законных интересов всех участников образовательного процесса, затем – осознание, что многие общественно значимые задачи в образовании невозможно решать вне государственно-правового механизма. Еще одним ярким проявлением, историческим продолжением политики «качелей», которая всегда была в традициях отношений государства и российской высшей школы,<sup>21</sup> явилась периодическая смена того, что можно назвать государственно-образовательной парадигмой: тех приоритетов, которые государство выдвигает на первый план, от чего в дальнейшем зависят объем и формы государственной поддержки, ориентация деятельности образовательных учреждений и содержание самого профессионального образования.

В указе от 12.10.1990 г. «О статусе высших учебных заведений» Президент СССР констатировал, что «качество подготовки специалистов и научно-педагогических кадров, эффективность учебной и научной работы вузов определяются их правовой и экономической защищенностью, **стабильной поддержкой** со стороны государства, повышением **общественной ценности** образованности и профессиональной подготовки»<sup>22</sup> (выделено нами – С.Б.). Тем не менее модель отношений вуз – государство оказалась идеалистической, красивая идея самоуправляемых (автономных) организаций впоследствии превратилась в свою противоположность.

<sup>20</sup> Подготовлена Минобразованием России и одобрена Правительством РФ от 4.10.2000 г. № 251//Бюллетень Министерства образования РФ. 2000. № 11.

<sup>21</sup> См. об этом: Автономия и авторитарность: Исторический обзор реформ отечественного высшего образования. М., 1991. 56 с.

<sup>22</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 879.

В начале 90-х годов вузы действительно стали автономными – в смысле свободы от государственной поддержки.

Реальная нормативная основа преобразований системы была заложена указом Президента РСФСР № 1 от 11.07. 1991 г. №1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР».<sup>23</sup> До настоящего времени ряд его положений не выполнен. Это касается пресловутых пунктов 2 и 3 – о размерах оплаты труда работников системы образования и стипендий студентам и аспирантам. А в части реализации предложения по освобождению организаций системы образования от всех видов налогов, сборов и пошлин (п. 1 указа) ситуация к настоящему времени только ухудшилась. Высвобождаемые суммы предполагалось направлять на развитие научной и учебной деятельности, укрепление материально-технической и социальной базы образовательных учреждений. Эта идея в несколько усеченном виде нашла свое закрепление в законе РФ «Об образовании» (ст. 45, 47) во всех его редакциях, именно она способствовала развитию предпринимательской активности вузов, так как весь полученный доход можно было реинвестировать в данное образовательное учреждение. Новый Налоговый кодекс РФ<sup>24</sup> лишил вузы налоговых льгот. С вступлением в силу Земельного кодекса РФ<sup>25</sup> и ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>26</sup> проблематичным стало бесплатное пользование землей: из текста этих законов ушло само это понятие, внесены соответствующие изменения и в указ № 1, и в закон РФ «Об образовании». Тем самым нормативно поддержана позиция государства, озвученная председателем Госкомвуза России В.Г. Кинелевым в работе «Объективная необходимость».

Именно в ней было сформулировано истинное, достаточно опасное отношение государства к проблемам высшего образования в начале 90-х годов: «В рыночной экономике удовлетворяется не социальная потребность граждан в высшем образовании, а платежеспособный спрос на него, обеспечивается не подготовка специалистов вообще, а таких, на которых есть спрос на рынке труда и

---

<sup>23</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 31. Ст.1025.

<sup>24</sup> Часть вторая. ФЗ от 5.08.2000 г. № 146-ФЗ.

<sup>25</sup> ФЗ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ.

<sup>26</sup> ФЗ от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ.

рабочей силы...становление демократического гражданского общества неотделимо от разгосударствления высшего образования». Был взят курс на коммерциализацию высшего образования, вузам предлагалось стать обычными субъектами рыночных отношений. Государству при этом отводилась задача «определять правовой и экономический режим деятельности вузов, создавать и развивать систему их жизнеобеспечения в виде специализированных институтов, механизмов и инструментов инфраструктуры образования».<sup>27</sup> (О финансовой поддержке, как видим, речь вообще не идет.)

Одно из направлений реформирования высшей школы ознаменовалось созданием негосударственных вузов, и процесс этот был столь стремительным, что поначалу рассматривался как один из гарантов успеха системы. Объяснение этому не только в объективном, конституционно закреплённом многообразии форм собственности. Резко снизилась мобильность населения в связи с высокой стоимостью проезда и низкими доходами, нерегулярностью работы транспорта, неустойчивой политико-социальной ситуацией в ряде регионов России и СНГ. Негосударственный сектор образовательных учреждений позволил удовлетворить спрос на подготовку по наиболее востребованным, а также по нетрадиционным направлениям подготовки кадров. Благодаря созданию альтернативной системы высшего образования ведущие преподаватели и сотрудники государственных вузов смогли перейти к новому, нетрадиционному содержанию высшего образования, не связанному с существующими учебными планами и программами учебных дисциплин. Появление негосударственного образования прекратило монополию государственных вузов, обеспечило дополнительную конкуренцию на рынке образовательных услуг. Эта система, отчасти возрождая традиции российской неправительственной высшей школы,<sup>28</sup> взяла на себя ответственность за выполнение важной социальной функции занятости и воспитания молодежи, расширения возможностей самореализации и получения профессионального образования.

---

<sup>27</sup> Кинелев В.Г. Цит. соч. С. 260, 264.

<sup>28</sup> См.: Князев Е.А. Университет Шанявского – вольная высшая школа//Вестник высшей школы. 1988. N4. С.79–85; Федосова Э.П. Бестужевские курсы – первый женский университет в России (1878-1918 гг.). М.: Педагогика, 1980. 144 с.; Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г. /Под ред. Кинелева В.Г. С. 134–144; и др.

В то же время деятельность негосударственных вузов в основном была ориентирована, во-первых, на специальности, не требующие солидной материально-технической базы. Поэтому в негосударственном вузе нельзя получить инженерную или медицинскую специальность. Во-вторых, наряду с опережающим открытием таких модных специальностей, как лингвистика, организация курортного бизнеса и туризма, регионоведение и т.п. негосударственные вузы пошли по пути удовлетворения конъюнктурного спроса на юристов, экономистов, менеджеров и др. Бурное развитие этого сектора стало одним из факторов усиления государственного контроля за деятельностью вузов (главным образом образовательной), обострения проблем качества образования, социальной защищенности студентов негосударственных вузов. Общедоступность высшего образования снизила планку требований к абитуриентам, студентам и выпускникам, стала одной из причин резкого падения престижа рабочих профессий и т.п.

Все вузы, по В.Г. Кинелеву, ставились практически в одинаковое положение по отношению к государству, которое не вмешивается во внутренние дела вузов, а регулирует их деятельность «при помощи параметрических методов, задающих рамочные условия их функционирования в едином федеративном культурно-образовательном пространстве».<sup>29</sup> И в целом это соответствует позиции государства по отношению к хозяйствующим субъектам в условиях рыночной экономики, которая подробно описана в работах по хозяйственному (предпринимательскому) праву.<sup>30</sup> Но вузы – **некоммерческие** организации, нетипичные субъекты рынка, неприбыльный сектор экономики, следовательно, государственное регулирование их деятельности должно осуществляться по другим правилам. В любом учебнике по экономике отмечается, что существует множество проблем, которые конкурентный рынок не решает. К ним относятся гарантирование социально-экономических прав личности, в том числе права на ВПО, развитие фундаментальной

---

<sup>29</sup> Кинелев В.Г. Цит. соч. С. 265.

<sup>30</sup> См.: *Мартемьянов В.С.* Хозяйственное право: Курс лекций. В 2 т. М.: Бек, 1994; *Ершова И.В., Иванова Т.М.* Предпринимательское право: Учеб. пособие. М.: Юриспруденция, 1999; *Предпринимательское (хозяйственное) право*/ Под ред. О.М. Олейник М.: Юристь, 2000 и др.

науки, т. е. сфера вузовской жизнедеятельности.<sup>31</sup> В этих случаях необходимы регулирующее воздействие и поддержка, протекционизм государства в рамках его **социокультурной** функции.

Высшие учебные заведения перестали быть подразделениями государственного аппарата. Между тем именно постоянное внимание государства к проблемам высшего образования (конечно, не без включения вузов в решение идеологических задач) позволило системе добиться общеизвестных успехов в советский период. Цифровые показатели также свидетельствовали о постоянном развитии высших учебных заведений и престижности высшего образования. Убедительные данные представлены в «Белой книге российского образования».<sup>32</sup> При всей критичности подхода ее российские авторы соглашались, что существовали факторы, поддерживающие представление о благополучии и жизнеспособности советской системы профессионального образования.

Однако в 90-е годы ситуация развивалась в направлении, заданном именно государством. Вузы были вброшены в рынок. Поддержание их жизнедеятельности даже с точки зрения общих подходов к роли государства в регулировании рыночной экономики (создание условий для стабильного развития, поддержание оптимальных темпов воспроизводства и уровня жизни) не осуществлялось должным образом. Начиная с 1992 г. доля государственного финансирования высшего образования неуклонно снижалась.

Уже в 1992 г., в преддверии съезда ректоров вузов России, был опубликован меморандум «Помогите высшей школе!», из которого очевидно следовала необходимость властного государственного присутствия при решении вузовских проблем.<sup>33</sup> В нем перечислены такие проблемы, как обеспечение вузов материально-техническими ресурсами, распределяемыми централизованно; включение строек – объектов высшей школы – в заказы для общегосударственных нужд; включение в перечень работ и поставок для государственных нужд выпуска специализированного оборудования для вузов; установление различных налоговых льгот для самих вузов и организаций,

---

<sup>31</sup> Экономика: Учебник для юристов/ Под ред. Д.В. Валового М., 1999. С. 195.

<sup>32</sup> Проект ТАСИС «Управление образованием». М., 2000. С. 19-23.

<sup>33</sup> Российские вести. 1992. № 95.

материально поддерживающих их; финансирование вузов по соответствующим нормативам и др.

В феврале 1994 г. совет Российского союза ректоров обратился к Президенту, Правительству Российской Федерации и депутатам Федерального Собрания с письмом, в котором говорилось о нарастании кризиса высшей школы. Отмечались уменьшение государственного финансирования, отток перспективной, талантливой молодежи за рубеж, снижение качества подготовки студентов по объективным причинам, эмиграция ученых, свертывание научных исследований, прекращение выпуска учебной литературы и т.д. Была обозначена и проблема государственного управления высшим образованием: «на второй план отодвинута высшая школа в новой структуре федеральных органов управления, что резко снижает возможность представлять интересы вузов в правительстве».<sup>34</sup> Выдвигалось требование гарантировать в федеральном бюджете долю на высшее образование не ниже 3% и вернуть долги вузам. (В 1993 г. доля бюджета Российской Федерации, направляемая на высшее образование, уменьшилась почти в два раза и составляла 1,7%!) Даже в заявленных минимальных объемах государство своих обязательств не выполняло, и в письме ректоров ставился вопрос о привлечении к ответственности виновных в неисполнении указов Президента РФ № 1 и № 1553 (издан в его развитие). Обращение было поддержано заявлением Совета Федерации Федерального собрания РФ «О состоянии высшей школы Российской Федерации», в нем было добавлено требование привести оплату труда работников вузов в соответствие с указом Президента №1. Несмотря на оптимистичные заверения министра образования,<sup>35</sup> практика недофинансирования, «отложенного финансирования» государственных обязательств в системе высшего образования сохраняется и по сей день.<sup>36</sup> И это при условии, что до 2000 г. за счет государственного бюджета вообще финансировались только заработная плата и стипендии студентам.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Имеется в виду создание наряду с Министерством образования Государственного комитета по науке и высшей школе РФ.

<sup>35</sup> *Филиппов В.М.* Бюджет–2004: еще не вечер//Поиск. 2003. № 23–24.

<sup>36</sup> Основные итоги работы системы образования в 2002 г. по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.: Аналитический доклад. М., 2003. С. 102–104.

<sup>37</sup> Белая книга российского образования. С. 61.

В 1995 г. правительством отмечалась необходимость обеспечить стабильное финансирование образовательных учреждений ВПО, разработать меры по погашению задолженности за обеспечение энергоносителями и коммунальные услуги.<sup>38</sup> Вместе с тем наметились тенденции к усилению государственного регулирования вузовской жизнедеятельности в части содержания учебного процесса, распоряжения денежными средствами и имуществом и т.п. Активизировались поиски альтернативных источников финансирования их деятельности: даны поручения министерствам привести в соответствие с потребностями рынка труда структуру подготовки кадров; органам исполнительной власти субъектов федерации рекомендовано определить конкретные формы поддержки региональных систем высшего образования, включая оказание материальной поддержки сотрудникам и студентам, содействие в содержании объектов социальной сферы и т.п.<sup>39</sup>

По данным авторов Белой книги, близким к официальной статистике, в 1997 г. бюджетное финансирование вузов составило в среднем 72% от декларируемого ими бюджета.<sup>40</sup> Другие авторы, признавая несовершенство финансовой статистики в области образования в нашей стране и используя в качестве источника информации выборочные обследования, сообщают, что около 50% внебюджетных средств вузов в настоящее время поступает от платных образовательных услуг.<sup>41</sup> В справке Госсовета России «Образовательная политика России на современном этапе» вообще говорится о том, что образовательные учреждения обеспечены бюджетным финансированием только на 25–40% от расчетной нормативной потребности.<sup>42</sup>

Сегодня в ряде государственных программных документов фактически констатируются последствия той политики в области высшего образования, которую озвучивал В.Г. Кинелев. Вот выдержка

---

<sup>38</sup> См.: постановление Правительства РФ от 23.05.1995 г. «О развитии системы высшего и среднего профессионального образования в Российской Федерации».

<sup>39</sup> Там же. П. 5, 9.

<sup>40</sup> Белая книга российского образования. С.62.

<sup>41</sup> См.: Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты/ Под ред. А.Н. Тихонова. М.: Вита-пресс, 1998. С. 175.

<sup>42</sup> Официальные документы в образовании. 2002. №2. С. 7.

из Федеральной программы развития образования (далее – ФПРО): «Неудовлетворительное финансирование является одной из основных причин кризисных ситуаций в системе образования...

Острейший дефицит финансовых ресурсов породил опасность потери лучшего из того, что имелось и еще имеется в системе образования Российской Федерации. Сохраняют угрозу углубления кризисные тенденции в системе образования, способные нанести серьезный ущерб состоянию безопасности государства.

Государственные образовательные учреждения и другие организации системы образования вследствие отсутствия бюджетных средств...отключаются от систем жизнеобеспечения в нарушение решений Правительства Российской Федерации.

Далеко не все положения законодательства в области образования нашли свое отражение в соответствующих нормативных правовых актах органов исполнительной власти... Особой проблемой является создание действенных механизмов контроля за исполнением норм законодательства, защиты прав субъектов образовательного процесса, соблюдения гарантий государства в области образования.

Практика...показывает необходимость дальнейшего совершенствования всей системы взаимодействия государственных и муниципальных органов управления образованием...

В ряде случаев в нарушение законодательства взимается плата за обучение в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в рамках государственных образовательных стандартов.

Финансирование учреждений ВПО осуществляется с нарушением федеральных законов. Тенденция переноса центра тяжести с бюджета на внебюджетные средства, в том числе и личные, в совокупности с происходящим расслоением общества по уровню доходов ведет к угрозе превращения российской демократической системы образования в сословную, элитарную.

В целом остается проблемой кадровое обеспечение образовательных учреждений. Сохраняется устойчивая тенденция старения педагогических работников образовательных учреждений всех типов и видов, недостаточно молодых специалистов вследствие низкого уровня оплаты труда и социального престижа профессии педагога, слабой социальной защищенности педагогических и научно-педагогических работников образовательных учреждений.

Увеличение количества негосударственных образовательных учреждений...создало проблему необходимости усиления

государственного и общественного контроля их деятельности, качества предлагаемого образования. Особую озабоченность вызывает значительное увеличение количества негосударственных высших учебных заведений, их филиалов, не имеющих необходимой учебной базы и профессорско-преподавательских кадров... Периодичность аттестации образовательных учреждений раз в пять лет не дает достаточной гарантии обеспечения качественного образования».<sup>43</sup>

В числе важнейших проблем обозначены также проблемы восстановления и единства систем обучения и воспитания, устранение «неодинаковой вследствие социально-экономических условий мобильности обучающихся и выравнивание возможностей доступа представителей различных групп населения к качественному образованию всех уровней в выбранных образовательных учреждениях».<sup>44</sup> По общим показателям доступа молодежи к профессиональному образованию и получению такого образования Россия существенно отстает от многих стран мира.

Из первой редакции закона РФ «Об образовании» ушла идея государственного финансирования всех аккредитованных вузов. Происходит немислимый для правового государства, противоречащий самой теории права процесс ранжирования федеральных законов: каждый год приоритетным объявляется федеральный закон об очередном бюджете и приостанавливается действие ст. 40 и 54 закона РФ «Об образовании».<sup>45</sup> Гражданский, Налоговый и Земельный кодексы на практике имеют большую юридическую силу, чем закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О ВППО». Вузы вынуждены были обрести самостоятельность в решении собственных проблем и проблем обеспечения реализации права граждан на высшее образование.

Согласно данным социологических опросов, только 10% преподавателей и 10% студентов вузов оценили происходящие изменения как положительные; соответственно 14% и 41% (!) оценили

---

<sup>43</sup> Федеральная программа развития образования. – Утв. ФЗ от 10.04.2000 г. № 51-ФЗ.

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> См., например, ФЗ: от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 г.», от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 г.», от 24.12.2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 г.» (ст.128, прил.20), от 23.12.2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 г.» (пп.7 прил. 20).

их как изменения в худшую сторону, их мнение поддержали 33% руководящих работников.<sup>46</sup>

Оставаясь крупнейшим собственником системы образования,<sup>47</sup> государство в течение долгого времени не выдерживало заявленных объемов финансирования государственных вузов даже по минимальным позициям зарплаты и стипендии. По официальной статистике Минобразования России, расходы на высшее образование за истекшее десятилетие в процентах к расходам федерального бюджета выглядят следующим образом: 1992 г. – 2,7%, 1993 и 1994 гг. – 2%, 1995 г. – 2,11%, 1996 г. – 2%, 1997 г. – 1,99%, 1998 г. – 2% (примерно 74% от законодательно установленного объема федерального бюджетного финансирования образования),<sup>48</sup> 1999 г. – 2,26%, 2000 г. – 1,5%, 2001 г. – 1,53%, 2002 г. – 2,34%.<sup>49</sup> В 2003 г. объем ассигнований на высшее профессиональное образование в общей сумме расходов федерального бюджета также был ниже предусмотренных трех процентов – 2,34%.<sup>50</sup> Что же касается негосударственных вузов, по отношению к ним государство никаких финансовых обязательств на себя не приняло, в отличие от таких развитых стран, как Германия, Франция, Швеция и др.

Таким образом, практически к любому году применимо заключение Совета Федерации по результатам парламентских слушаний в 1998 г.: многие из рекомендаций в адрес Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов федерации не были реализованы. На протяжении всего рассматриваемого периода проблемы системы высшего образования остаются неизменными, по-прежнему сохраняется негативная ситуация, нарушается федеральное законодательство об образовании, не выдерживается принцип приоритетного развития образования.<sup>51</sup> Представляется, однако, что они обусловлены не только и не столько

---

<sup>46</sup> Шереги Ф.Э., Харчева В.Г., Сериков В.В. Социология образования: прикладной аспект. М., Юристь, 1997. С.50.

<sup>47</sup> В 2003 г. было 657 государственных вузов, что составило 62,9% от общего числа образовательных учреждений ВПО// Статистические данные по системе образования. М., 2003. С.12.

<sup>48</sup> О реализации конституционного права граждан Российской Федерации на образование (второй этап). Рекомендации по результатам парламентских слушаний. 24.12.1998 г.//Образование в документах. 1999. №3.

<sup>49</sup> Статистические данные по системе образования. С. 29.

<sup>50</sup> Основные итоги работы системы образования в 2002 г. С. 104.

<sup>51</sup> От 20.05.1998 г. № 214-СФ.

недостаточным финансированием, то есть невыполнением государством функции собственника, определенной ст.210 ГК РФ.

В 2000 году в Национальной доктрине образования в РФ образование было определено сферой ответственности и интересов государства и его институтов. Сегодня высшее образование рассматривается в аспекте обеспечения национальной безопасности, как фактор устойчивого развития общества.<sup>52</sup> На современном этапе роль образования в России определяется задачами перехода страны к демократическому и правовому государству, к рыночной экономике, необходимостью преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития. В свете приоритета прав и свобод человека главной целью, сформулированной в ФПРО, является развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования.

Важно, однако, учитывать то обстоятельство, что во второй половине XX века наметился спад государственной поддержки образования в большинстве стран, и даже в США, где самой приоритетной областью социальной политики государства является образование, обострились проблемы государственного финансирования.<sup>53</sup> Трудности переходного периода российской системы образования кроются не только в этом. Ход экономических реформ в России показывает, что в обозримой перспективе возможности инвестиций очень ограничены, и использоваться они будут в основном для вложения в приоритетные отрасли, обеспечивающие социально-экономическое развитие страны, к которым наука и образование по традиции не относятся. Это одно из противоречий современной российской высшей школы – масштабность преобразований и отсутствие их гарантированной финансовой поддержки со стороны государства.

Между тем во всех развитых странах образовательные реформы были успешны, если проводились сильной государственной властью совместно с обществом. Представляется, что основная проблема российской системы образования заключается в настоящее

---

<sup>52</sup> Пост. Правительства РФ от 4.10.2000 г. № 751.

<sup>53</sup> См.: Управление современным образованием. С. 22.

время в том, что государство, декларативно опираясь на популярный лозунг автономии вузов, который получил нормативную основу в законе РФ «Об образовании», ФЗ «О ВППО» и Типовом положении о вузе 1993 г.,<sup>54</sup> перестало рассматривать вузы как государственные учреждения, как объект непосредственного управления или как сферу патронирования. И попытки государства ввести вузы в режим автономии при отсутствии сформировавшихся социальных условий – одна из причин кризисного состояния высшей школы.

И теоретики права, и административисты по-прежнему рассматривают управление образованием как одно из направлений деятельности государства. Нельзя не согласиться с Ю.А. Тихомировым в том, что «нужно признать *полезность* управления общественными процессами в стране, управления государственными делами, отраслевого, функционального, программного, регионального, корпоративного и локального управления».<sup>55</sup> Право на образование – это конституционное установление, составляющее основы правового статуса личности. Именно государство с его возможностями должно стать подлинным гарантом этого права. И в официальных документах отмечается, что меры государственной поддержки образования необходимо сочетать «с усилением роли государства в обеспечении соответствия образовательной деятельности запросам личности и общества».<sup>56</sup>

Право на высшее образование гарантировалось гражданам Конституцией СССР, в те годы оно также осуществлялось на конкурсной основе, с целым рядом ограничений для одних категорий лиц и преимуществ для других. Однако существовало и принципиальное отличие в механизме его реализации: все бремя организационных и финансовых расходов несло государство. Провозгласив переход к рыночной экономике, государство изменило социальную политику, в том числе в области образования.

Согласно Конституции РФ 1993 г., содержание социальной политики составляет, в частности, государственное регулирование в

---

<sup>54</sup> Типовое положение об образовательном учреждении ВПО (вузе) РФ. – Утв. пост. СМ - Правительства РФ от 26.06.1993 г. № 597//Бюллетень Госкомвуза России. 1993. № 8. С. 1 (Утр. силу).

<sup>55</sup> Тихомиров Ю.А. Управление на основе закона// Институты административного права России. М., 1999. С. 91.

<sup>56</sup> Образовательная политика России на современном этапе//Официальные документы в образовании. 2002. №2. С. 9.

сфере образования, обеспечивающее удовлетворение минимальных жизненных потребностей граждан, содействующих росту их интеллектуального и творческого потенциала. Каждый человек имеет притязания на определенный объем благ (материальных и духовных), получению которых должно содействовать общество и государство. Обретая законодательное выражение, права человека получают дополнительную «энергию», а государство, законодательно закрепляя их, обязывает себя гарантировать и обеспечивать права и свободы. В области реализации социальных прав, к каковым относится право на образование, государству недостаточно воздерживаться от вмешательства в данную сферу. Задача состоит в том, чтобы вести «всестороннюю созидательную работу», которая позволила бы гарантировать провозглашенные права.<sup>57</sup> Право на образование, как и другие социально-экономические права, призвано обеспечить человеку достойный жизненный уровень, а обществу – достойного индивида, способного решать проблемы общества и государства. Не случайно в иерархии целей государственного управления, построенной на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества, Г.В. Атаманчук ставит социальные цели (отражающие влияние общественно-политических целей на состояние и уровень социальной жизни людей) и цели духовные (связанные с восприятием духовных, культурных ценностей и введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей) на второе и третье место соответственно.<sup>58</sup>

Говоря о необходимости государственного регулирования в сфере образования, мы подчеркиваем общественную значимость сохранения и выполнения государством этой функции. В соответствии с современными взглядами на теорию функций государства развитие культуры, науки и образования – это одна из внутренних функций государства, к настоящему времени она заменила культурно-воспитательную функцию.<sup>59</sup> При этом социальная деятельность

---

<sup>57</sup> См. Проблемы общей теории права и государства/ Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2001. С. 219–224.

<sup>58</sup> *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 49–50.

<sup>59</sup> *Функции государства//Общая теория государства и права: Академ. курс. В 2 т./ Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2000. Т.1. С. 197–212; Государство: сущность, понятие, структура, функции//Проблемы общей*

государства, охрана им прав и свобод граждан относятся к его основным функциям, а управление высшим образованием дополнительно выделяется в составе так называемых неосновных функций государства.<sup>60</sup>

Такая комплексная функция, как развитие культуры, науки и образования, состоит в разносторонней **государственной** поддержке, эффективном использовании образовательного и научного потенциала высшей школы, развитии интеграции науки и высшего образования, поддержке приоритетного развития фундаментальных теоретических исследований и принципиально новых технологий, естественной интеграции высшей школы и науки в новые рыночные условия; создании благоприятных условий для творческой деятельности научных коллективов и для свободной состязательности различных школ и направлений.<sup>61</sup>

И ранее, в советские времена, социальное назначение государства усматривалось в решении стоящих перед ним **исторических** задач.<sup>62</sup> Сегодня такой масштабной стратегической задачей является сохранение и развитие российской системы высшего образования, ее модернизация. В XX веке высшее образование превратилось в источник стратегических ресурсов – человеческого капитала и знаний, определяющих людские и технологические ресурсы общества. Образование оценивается как самая интеллектуально емкая «отрасль» российской экономики.<sup>63</sup> Следовательно, государство, стремясь занять достойное место в мире, должно иметь четкую стратегию в сфере высшего образования.

Новая социально-экономическая ситуация привела к тому, что перед российской высшей школой были объективно поставлены иные цели и задачи. Новое общество провозгласило человека наивысшей общественной ценностью, и основным направлением деятельности высшей школы должно стать удовлетворение потребностей личности

---

теории права и государства. С. 627–643; Проблемы теории государства и права. СПб.: Питер, 2003. С. 99–106.

<sup>60</sup> Общая теория государства и права. С. 198.

<sup>61</sup> Там же. С. 202–203.

<sup>62</sup> Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит-ра, 1970. С. 10.

<sup>63</sup> Из выступления Президента РФ В.В. Путина на VII съезде Российского союза ректоров//Бюллетень Минобразования России. 2003. №1. С. 9–13.

в знаниях, позволяющих адаптироваться в современном мире. Внедрение в наше сознание идеи гражданского общества как сферы свободной, автономной активности, в которой индивиды преследуют **частные** цели и интересы, не опосредованные публичной властью,<sup>64</sup> в известной степени позволило государству отстраниться от решения актуальных проблем высшего образования и науки. Однако опыт постиндустриальных обществ убедительно свидетельствует о необходимости государственного патернализма в социальной сфере.

В России социальные проблемы никогда не занимали подобающего места в приоритетах властей, что вполне согласовывалось с традиционным образом государственного мышления касательно вторичности сферы социальных интересов. И только в нынешней ситуации радикальных преобразований «постепенно приходит осознание крайней необходимости всеобъемлющей социальной политики, вне которой невозможны политическая стабильность и вступление страны в ряды цивилизованных держав».<sup>65</sup> Социальную политику государство вырабатывает не только через конституционные нормы, но и создавая административно-правовой механизм управления социальной сферой, гарантирующий определенные возможности гражданам.

Разумная идея ограничения патернализма рамками государственного заказа<sup>66</sup> на практике, с одной стороны, привела к снижению ответственности государства за поддержку и обеспечение насущных потребностей системы высшего образования, науки и т.п., с другой – повлекла за собой повышенные требования в части подотчетности государственных и муниципальных вузов и учреждений науки. Вследствие этого в сфере высшего образования в России первоначально сложилась парадоксальная ситуация: не властные государственные структуры, а государственные вузы, уже отторгнутые от государственного аппарата, приняли на себя все тяготы рынка в интересах защиты обучающихся и сохранили прежнее ответственное отношение к лицам, желающим получить высшее образование. Не граждане, не государство, а вузы озаботились

---

<sup>64</sup> См. *Четвернин В.А.* Указ. соч. С. 626; *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. М.: Эксмо-пресс, 2001. С. 511–624; и др.

<sup>65</sup> *Карасаева Л.В.* Административно-правовой механизм управления социальной сферой: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. С. 11.

<sup>66</sup> См. подробнее: *Четвернин В.А.* Указ. соч. С. 640.

проблемой сохранения госбюджетного финансирования и поиском новых организационных и материально-финансовых форм поддержания возможности граждан реализовать одно из конституционных прав. Предполагая резкое сокращение государственного образования, упрочили свои позиции негосударственные вузы.

В постановлении Российского союза ректоров от 28.09.2001 г. эта общественно-государственная структура призывает государство «вернуться в сферу образования» и настаивает, что «образование должно войти в состав основных приоритетов общества и государства». Это означает, по мнению ректоров, повышение эффективности **государственного управления** образовательной сферой и увеличение бюджетных средств, выделяемых на нужды образования.<sup>67</sup>

В декабре 2002 г. на VII съезде Российского союза ректоров снова было сделано заключение: общество и государство должны отдавать себе отчет в том, что ситуация, сложившаяся в системе высшего образования, не обеспечивает достижение таких целей, как подготовка первоклассных специалистов, проведение научных исследований в ведущих областях, определяющих научно-технологический прогресс, экономический рост, обороноспособность страны и благосостояние населения.<sup>68</sup> Одна из причин этого – признанное обстоятельство, что в 90-е годы прошедшего столетия задачи развития высшей школы «пребывали на периферии государственных интересов».<sup>69</sup>

Между тем Президент РФ В.В. Путин особо подчеркнул, что высокий уровень российского образования во многом стал возможным благодаря тому, что с первых дней образовательная политика была делом государственной важности, ею целенаправленно занимались на самом высоком уровне.<sup>70</sup> И, если мы хотим сохранить достижения и потенциал высшей школы России, ее высокий международный

---

<sup>67</sup> О развитии образования в РФ. Пост. Российского Союза ректоров от 28.09.2001 г. // Образование, которое мы можем потерять. М.: изд-во МГУ, 2002. С. 250.

<sup>68</sup> Обращение VII съезда Российского союза ректоров. 7.12.2002 г. // Бюллетень Минобразования России. 2003. №1. С. 3–5.

<sup>69</sup> Заявление VII съезда Российского союза ректоров вузов «Россия – студентам, студенты – России». 7.12.2002 г. // Бюллетень Минобразования России. 2003. №1. С. 6–9.

рейтинг, в период реформ системе высшего образования особенно нужна государственная поддержка.

Определенные формы поддержки уже сложились. Они касаются и студентов, и научно-педагогического состава, научных школ и собственно вузов. Они закреплены в законах, таких как закон РФ «Об образовании» и ФЗ «О ВППО», ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»<sup>71</sup>; указах Президента РФ «О мерах по поддержке государственных вузов»,<sup>72</sup> «О некоторых мерах по усилению государственной поддержки науки и вузов РФ»<sup>73</sup> и др., постановлениях правительства «О развитии системы высшего и среднего профессионального образования»,<sup>74</sup> «О государственных научных стипендиях для выдающихся ученых России и талантливых молодых ученых России»,<sup>75</sup> «Об утверждении Типового положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов»<sup>76</sup> и др. Их реализация ежегодно констатируется в актах Министерства образования России.

Пути модернизации системы отражены в таких документах, как ФПРО, Национальная доктрина образования, Концепция научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования Российской Федерации на 2001–2005 годы.<sup>77</sup> Основопологающим программным документом становится ранее упоминавшаяся Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. Как отмечают ректоры вузов, исключительно важное значение для будущего страны имеют положения этой концепции об укреплении позиций государства в образовательной

---

<sup>70</sup> Выступление на VII съезде Российского союза ректоров//Бюллетень Минобразования России. 2003. №1. С. 10.

<sup>71</sup> От 16.05.1995 г. № 74-ФЗ.

<sup>72</sup> От 9.12.1992 г. № 1553.

<sup>73</sup> От 27.03.1996 г. № 424.

<sup>74</sup> От 9.03.1994 г. № 193.

<sup>75</sup> От 23.05.1995 г. № 498.

<sup>76</sup> От 27.06.2001 г. № 487.

<sup>77</sup> Утв. приказом Минобразования России от 6.06.2000 г. № 1705// Бюллетень Минобразования России. 2000. №11.

сфере и усилении его ответственности за ее развитие.<sup>78</sup> Таким образом, дело не в количестве и даже не в абсолютном качестве принимаемых документов. Профессионалы вновь и вновь напоминают: в условиях нестабильного общества, кризисной экономики, отсутствия **целостной государственной политики** осуществляемые перемены, за редким исключением, носят негативный характер.<sup>79</sup> Следовательно, главное - в осознании того очевидного факта, что государство ни при каких обстоятельствах не вправе снимать с себя заботу о системе образования и обязано нести бремя ответственности за состояние системы и за подлинное обеспечение возможностей личности на получение ВПО.

Образовательная политика – важнейшая составляющая политики государства, постановка образования и воспитания – одно из средств реализации государственной социальной политики.<sup>80</sup>

Конституция России провозглашает ее социальным правовым государством. Сущность государства «является», главным образом, в его функциях. Представляется, что задачи социального государства выходят за пределы «минимальных функций» – обеспечения свободы, безопасности и собственности, а также создания системы коммуникаций. Оно должно определять приоритеты экономического и социального развития, принимать социальное законодательство, тратить на задачи содействия развитию культуры (в широком смысле слова, начиная от воспитания и образования) средства государственного бюджета, сопоставимые с расходами на экономические программы. С учетом особенностей российского общества в переходный период государство обязано взять на себя функцию социальной защиты.<sup>81</sup> Полагаем, что не только наука и культура, но и образование не может и не должно включаться на

---

<sup>78</sup> Решение Правления Российского союза ректоров от 26.02.2002 г. №1 «О задачах Советов ректоров вузов федеральных округов по реализации Концепции модернизации образования»//Официальные документы в образовании. 2002. № 2. С. 10–11.

<sup>79</sup> *Штыков В.В.* Административно-правовая организация механизма управления высшим образованием: региональный аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. С. 4; см. решение Правления Российского союза ректоров.

<sup>80</sup> Справка Госсовета РФ//Официальные документы в образовании. 2002. №2. С. 2; *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 25.

равных в рыночные отношения. Обязанность социального правового государства – осуществлять их постоянное финансирование, поддерживая и развивая.

Считается, что государство социально, если в нем явно и на должном уровне признаны, закреплены и гарантированно обеспечены:

- социальная ориентация экономики, политики, права;
- основные социальные права и свободы человека;
- механизмы социальной справедливости;
- достойный уровень жизни и свободное развитие человека;
- меры для недопущения резкого социального неравенства и меры для его «выравнивания» в случае возникновения;
- достаточный уровень социальной поддержки, помощи и защиты человека;
- специальные меры поддержки социально незащищенных слоев общества (к ним в России в значительной степени можно отнести и студентов, и преподавателей, и иные категории работников и обучающихся).<sup>82</sup>

Распространение высшего образования, успешное развитие всей высшей школы в значительной степени может способствовать достижению многих из вышеназванных позиций, одновременно являясь ярким индикатором выполнения государством этих обязательств. Причем по логике меры организационно-финансовой поддержки высшего образования в России в той или иной степени должны распространяться на всех его участников, в том числе в негосударственном секторе.

---

<sup>81</sup> См. *Лукашева Е.А.* Социальное правовое государство//Проблемы общей теории права и государства/ Под ред. В.С. Нерсесянца. С. 697–713.

<sup>82</sup> См.: *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. С. 61.

## **1.2. Особенности государственного регулирования высшего образования**

Совершенствование организационных основ функционирования системы образования предполагает оптимизацию административно-правового механизма, расширение участия общества в управлении, дальнейшее развитие академических свобод и автономии вузов, улучшение положения дел в образовательном менеджменте и т.д. с неперенным сохранением государственного воздействия и государственной поддержки в различных формах.

Сегодня, когда система образования представляет собой сложный социально-экономический комплекс, поглощающий значительные финансовые, материальные, человеческие и иные ресурсы, многое зависит не только от инвестирования в нее, от ее «экономизации»,<sup>83</sup> но и, в не меньшей степени, от уровня управленческого воздействия на структуры этой системы, от качества регулирования. Однако, как правило, до настоящего времени внимание ученых было обращено преимущественно на проблемы государственного регулирования экономики.<sup>84</sup> Между тем опыт зарубежных стран убедительно демонстрирует разные цели, но равнозначимую важность экономического и социального регулирования. Социально-культурная сфера и изменения, произошедшие в ней за последние 10 – 15 лет в России, тоже заслуживают внимания через призму административного права.

Социально-экономические и политические перемены обусловили изменение содержания управления высшим образованием. Специфические характеристики постсоветского этапа развития общества и государства, новая стратегия правовой организации управления социальными процессами ставят проблемы совершенствования административно-правового механизма организации управления образованием.

Уже признано, что «вопреки либеральным лозунгам и делам государство сохранило свою правоспособность регулятора в

---

<sup>83</sup> Мы заимствуем эту схему у В.П. Новоселова (См.: Управление здравоохранением. Екатеринбург, 1999. С. 10).

<sup>84</sup> См., например: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 307–570.

экономике».<sup>85</sup> Не менее актуально это признание для социальной сферы. Только посредством государственного регулирования возможно воздействовать на систему в нужном обществе направлении. При этом основным выразителем роли государства в рыночной социально-экономической ситуации, особенно в обеспечении реализации конституционных прав граждан, является институт административно-правового регулирования.

Административно-правовое регулирование – это реальный и эффективный юридический институт, который вполне сочетается со свободой деятельности. И автономия вузов не должна означать абсолютной свободы. Надлежащее административно-правовое регулирование отношений в системе высшего образования – это гарантии прав субъектов образовательных отношений и организационные условия их деятельности. Следовательно, автономия лишь ограничивает возможности прямого воздействия органов государственной власти на вуз, он должен восприниматься как некая замкнутая единица. В сфере компетенции государства остаются общие условия функционирования вуза (правовое пространство, налогообложение, отношения собственности, стандарты образования), объем государственно-общественного заказа (выделяемые ресурсы и количество обучающихся за счет этих средств), контроль за соблюдением лицензионных условий и требований.<sup>86</sup> (Чуть позже мы подробнее рассмотрим эти и другие формы государственного воздействия.)

Новые мотивы в идеологии государственного управления, обусловленные переходом к рыночным отношениям, привели к определенным изменениям в традиционной юридической терминологии, к перераспределению содержания понятий. Поэтому представляется необходимым определить современное соотношение понятий «управление» и «регулирование». Еще в 1972 г. Б.М. Лазарев

---

<sup>85</sup> *Ноздрачев А.Ф.* Содержание института административно-правового регулирования административных отношений//Институты административного права России. С. 94.

<sup>86</sup> См.: *Белая книга российского образования.* С. 71; *Нечаев Н.Н., Князев Е.А.* Реформы и контрреформы: из истории российских университетов//Народное образование. 1991. №3; *Покладок Е.Б., Спаская В.В.* Эволюция автономии университета в Европе. М.: НИИ ВО, 1992. 47 с.; *Жураковский В.М.* Право на самостоятельность//Высшее образование в России. 1995. №2. С. 23; и др.

писал, что важным условием совершенствования управления отраслью является сближение терминологии науки управления и административного права на базе выводов общей теории управления; необходимо добиться по возможности однозначности каждого термина в законодательстве.<sup>87</sup>

Известно, что в условиях рынка государственное воздействие на ту или иную сферу общественных отношений, на деятельность тех или иных субъектов права включает в себя создание и прекращение этих субъектов, планирование, регулирование их деятельности, то есть установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировка их в зависимости от изменяющихся условий, а также контроль за нею.<sup>88</sup> Все вместе это охватывается понятием «управление» в широком смысле слова. Ранее выделялись такие функции аппарата государственного управления (это и составляло содержание понятия «управление» в узком смысле), как прогнозирование, организация, координация и контроль, регулирование и распорядительство.<sup>89</sup> Содержание деятельности государства как универсального управляющего субъекта изменилось с точки зрения терминологии очень незначительно – изменилась степень присутствия, вмешательства: государственное **регулирование** становится преобладающей формой воздействия.<sup>90</sup>

Существуют и иные точки зрения на соотношение этих же понятий. К примеру, Э.В. Талапина и А.А. Демин считают государственное управление и государственное регулирование основными методами государственного руководства экономикой. При этом государственное управление, по их мнению, заключается в прямом воздействии на управляемые объекты, и компетентные органы государства осуществляют весь комплекс необходимых управленческих функций. Второй способ состоит в нормативно-правовом регулировании порядка создания хозяйственных структур и их деятельности, контроле за исполнением действующего

---

<sup>87</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит-ра, 1972. С. 71.

<sup>88</sup> Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Т.1. С. 192–193.

<sup>89</sup> Цит. по: Демин: А.А. Административное право РФ: Курс лекций. М.: Зерцало–М, 2002. С. 199.

<sup>90</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 308.

законодательства, осуществляемом большой группой специальных административных органов.<sup>91</sup> С.А. Маевский с учетом специфики научно-технического творчества, которая сродни специфике отношений в образовательной сфере, выделял руководство научно-техническим прогрессом как часть деятельности государства по осуществлению хозяйственно-организаторской функции, как отдельный блок в комплексе вопросов управления промышленностью. Сущность государственного руководства в этой сфере он видел в активном и всеобъемлющем воздействии на соответствующие общественные отношения.<sup>92</sup>

В теории менеджмента в основном тяготеют к универсальному применению термина «управление», вкладывая в него самые различные характеристики, в том числе и относящиеся к понятию «регулирование».<sup>93</sup>

В традиционной административно-правовой науке упор по-прежнему делается на первичность государственного управления.<sup>94</sup> А государственное регулирование рассматривается как одна из его функций, элемент управленческой деятельности. Странники этого подхода также признают известное уменьшение удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни с сохранением государством служебной роли основного субъекта управления. Не случайно в последние годы так много диссертационных работ посвящено именно административно-правовому **регулированию** отношений в той или иной сфере хозяйствования.<sup>95</sup> Не менее актуальны подобные исследования в

---

<sup>91</sup> Цит. по: *Демин А.А.* Указ. соч. С. 199.

<sup>92</sup> *Маевский С.А.* Государственное руководство техническим прогрессом промышленности в СССР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1962. С. 4.

<sup>93</sup> См.: *Беляков С.А.* Лекции по экономике образования. М.: Изд-во ГУ – ВШЭ, 2002. С. 44.

<sup>94</sup> *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право РФ. М.: Теис, 1995. Ч.2; Административное право/ Под ред. Л.Л. Попова М.: Юристъ, 2002. С. 23–31.

<sup>95</sup> См., например: *Андрюхина Э.П.* Административно-правовое регулирование нефтегазового комплекса РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2000. 23 с.; *Горягин А.А.* Административно-правовое регулирование инвестиционной деятельности в РФ: Автореф. дис...канд. юрид. наук. М., 2001. 23 с.; *Погодин А. А.* Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйственных субъектов в современных

социальной сфере. Проблема самоустранения государства от решения многих вопросов и, как следствие, необходимость манипуляции сознанием населения в период подготовки и проведения рыночных реформ очень эмоционально освещена С. Г. Кара-Мурзой.<sup>96</sup>

Есть и противоположные мнения. А.А. Демин подвергает резкой критике В.С. Рыжова, полагающего, что при смене системы организации общественной жизни термин «государственное управление» должен уступить место термину «государственное регулирование».<sup>97</sup> В то же время он «уходит» от раскрытия их содержания и переводит обсуждение в плоскость государственных функций, хотя это направление деятельности государства, а не характеристика сущности этой деятельности.

Представляется предпочтительным подход Д.Н. Бахраха, который использует очень емкое словосочетание «социальное управление» и так много внимания уделяет вопросам самоуправления и самоорганизации, автономии и самостоятельности управляемых субъектов,<sup>98</sup> что непременно напрашивается вывод о перевесе в пользу термина «регуляция», когда речь идет об управляющем воздействии государства на социальную систему.

Ю.А. Тихомиров суммировал виды управления следующим образом: «Управление в кибернетическом смысле – взаимодействие субъектов и объектов путем механизма прямых и обратных связей. Управление обществом (социальное управление) – воздействие на все, многие или отдельные сферы общественной жизни, управление общественными процессами. Управление государством, государственными делами – целенаправленное организованное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики. Государственное управление в широком смысле – сфера организующей и распорядительной деятельности государственных органов. Государственное управление в узком смысле – деятельность органов исполнительной власти, собственно аппарата управления.

---

условиях: Автореф... д-ра юрид. наук. М.: ВНИИ МВД, 2003. 54 с.; *Сюсюкин А.В.* Административно-правовое регулирование экономической безопасности: Автореф. дис...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. 25 с. и др.

<sup>96</sup> *Кара-Мурза С. Г.* Манипуляция сознанием. М.: Эксмо-пресс, 2001. 83 с.

<sup>97</sup> *Демин А.А.* Административное право Российской Федерации. С. 7.

<sup>98</sup> *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М.: Норма, 2000. С. 1–5.

Администрирование – управленческая деятельность в организациях, учреждениях, предприятиях».<sup>99</sup> При этом для государственного управления в широком смысле характерно, в частности, «нормативно-распорядительное **регулирование**» (выделено нами – С.Б.). Именно о регулировании как составной части управления пишет С.Д. Хазанов.<sup>100</sup>

Авторы, исследующие современные проблемы управления на стыке наук, также тяготеют к термину «регулирование». А.Б. Агапов называет Особенную часть своего труда по административному праву «Государственное регулирование в отраслях и сферах управления».<sup>101</sup> Авторы академического курса «Теория государства и права» рассматривают проблемы государственного регулирования (экономики).<sup>102</sup> Аналогичную позицию занимают авторы учебников по хозяйственному (предпринимательскому) праву.<sup>103</sup>

А вот какое толкование словам «регулирование» и «управление» дает словарь русского языка В.И. Ожегова: «**регулировать**» – значит упорядочивать, налаживать; направлять развитие, движение чего-либо с целью привести в порядок, в систему; «**управлять**», в свою очередь, означает направлять ход движения, руководить действиями (деятельностью).<sup>104</sup> Различие едва уловимое, но с учетом традиций административно-правовой науки можно предположить, что управление предполагает более тесный контакт с управляемым объектом, а следовательно, большую степень вмешательства и непосредственного воздействия.

Представляется, что в связи со сменой государственной идеологии, изменением роли государства в управлении делами общества правильнее было бы говорить именно о государственном **воздействии** на различных субъектов общественных отношений – в экономике или социальной сфере. Вместе с тем такое воздействие

---

<sup>99</sup> Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. С. 38.

<sup>100</sup> См.: Хазанов С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования/Административное право: теория и практика. М., 2002. С. 178–188.

<sup>101</sup> См.: Учебник административного права.

<sup>102</sup> Общая теория государства и права. Под ред. М.Н. Марченко.

<sup>103</sup> Ершова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское (хозяйственное) право.

<sup>104</sup> См. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1989. С. 549, 683.

носит управляющий характер, так как задает определенное направление развития в интересах государства и общества.

Ю.А. Тихомиров отмечал, что государственное управление в России в 1992–1993 гг. было практически разрушено, однако экономический кризис способствовал переоценке взглядов, и вновь стали признавать роль государственного регулирования – в таких его проявлениях, как упреждающее регулирование, правила экономического регулирования, контроль, экономическая стратегия. Он называет следующие особенности современного этапа управления страной:

- переход от прямого воздействия к косвенному; вместо прямого управления объектами – управление процессами; при этом вырастает вес таких функций управления, как стимулирование, приоритеты, прогнозирование, финансово-кредитная поддержка, методическая помощь, кадровое обеспечение, информационное обслуживание;
- сужение круга непосредственно управляемых объектов;
- замена оперативно-распорядительного метода общенормативным как более эффективным; закон все шире регулирует экономическую деятельность во всех ее проявлениях, удельный вес подзаконных актов должен снижаться;
- изменение соотношения централизации и децентрализации в управлении в связи с перераспределением полномочий между федерацией и ее субъектами и далее, на муниципальный уровень управления.<sup>105</sup>

Содержанием государственного воздействия в новых условиях становятся: прогнозирование и планирование, организационно-регистрационная функция, регулирование деятельности, то есть установление пределов допустимости и запретов (регулирование может осуществляться также путем прямого воздействия, то есть непосредственного управления, когда речь идет об объектах государственной собственности), и контроль.

---

<sup>105</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. С. 28–29.

Это вполне соответствует тем функциям административной деятельности, на которые указывают классики зарубежной административно-правовой науки:

- программирование – выработка конкретных программ действий;
- организация – определение структур и кадров для выполнения поставленных задач;
- распорядительство – выдача конкретных властных предписаний;
- координация – гармонизация всех действий и усилий;
- контроль – проверка соответствия результатов поставленным целям.<sup>106</sup>

Все вышеизложенное применимо к системе высшего образования, к управлению деятельностью вузами, но с существенной оговоркой: степень административно-правового регулирования как разновидности государственного регулирования в социальной и политической сферах должна быть различной. В социальной сфере допустима большая степень децентрализации, должны использоваться «более мягкие средства, скорее набор нормативных средств»,<sup>107</sup> при условии, что государство ни в коей мере не должно снимать с себя обязательств и ответственности по отношению к социальной сфере.

Нельзя не согласиться с обоснованным суждением, защищенным в форме диссертационного исследования: так как потребление услуг образования сопровождается высоким положительным эффектом как для государства и общества в целом, так и для отдельной личности, образовательные услуги, следовательно, это социально значимые блага, в производстве которых решающую роль играет государство. Рыночный механизм в образовании имеет ограниченную дееспособность.<sup>108</sup> И организующее воздействие государства на эту сферу должно строиться с учетом этого обстоятельства. Образование должно учитывать механизмы спроса и предложения. Вместе с тем, как показывает опыт всех стран с рыночной экономикой, и в этих условиях государство делает все

---

<sup>106</sup> Административное право зарубежных стран/ Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. С. 11.

<sup>107</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. С. 322.

<sup>108</sup> Ишина И.В. Экономические основы функционирования образования в российском обществе: Автореф. дис... д-ра экон. наук. М., 2001. С. 14.

возможное для приоритетной поддержки образования.<sup>109</sup> Кроме того, специфика отношений в системе образования, их особый характер обуславливают необходимость известной свободы – академических свобод участников образовательного процесса и автономии вузов. Этого нельзя не учитывать при организации качественно новой системы управления.

Таким образом, современные тенденции и общенаучные подходы, а также известная «демократическо-академическая» специфика высшего образования, определенные нормативно пределы государственного вмешательства, участие общественно-государственных структур позволяют говорить именно о процессе государственного **регулирования** образования. Это косвенно подтверждал и статус Министерства образования РФ, закрепленный в Положении о министерстве.<sup>110</sup>

Последняя реформа органов исполнительной власти, создание триединой структуры в виде Министерства образования и науки, Федеральной службы по надзору и контролю в сфере образования и науки и Федерального агентства по образованию<sup>111</sup> и разделение их компетенции дают основание надеяться, что эти структуры еще дальше отходят от непосредственного управления и избыточного вмешательства в дела вузов.

Будущая практика их деятельности, безусловно, принесет свои новации в административно-правовую науку. Анализ текста регламентирующих положений убедительно свидетельствует о наделении их функциями регулятивного характера. Так, Министерство образования и науки – орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в подведомственной сфере<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Из выступления В. Садовниченко на VII Российском съезде ректоров//Высшее образование в России. 2003. № 1. С. 14.

<sup>110</sup> Утв. пост. Правительства РФ от 24.03.2000 г. № 258.

<sup>111</sup> Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; Положение о Министерстве образования и науки. – Утв. пост. Правительства РФ от 15.06.2004 г. № 280; Положение о Федеральном агентстве по образованию. – Утв. пост. Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 288; Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки. – Утв. пост. Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 300.

<sup>112</sup> П. 1 Положения от 15.06.2004 г. № 280.

(для сравнения – в положении об упраздненном Министерстве образования оно характеризовалось как орган, осуществляющий управление<sup>113</sup>). Федеральное агентство по образованию управляет процессами оказания государственных услуг в сфере образования, воспитания, молодежной политики и развития общедоступных образовательных ресурсов, а также государственным имуществом.<sup>114</sup> Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет свои функции в точном соответствии с наименованием.<sup>115</sup>

Термины «руководство» и «управление» сохраняют свое значение только в организации внутривузовского управления. Так, согласно ст. 12 ФЗ о ВППО, общее руководство государственным или муниципальным вузом осуществляет выборный представительный орган – ученый совет. Непосредственное управление осуществляет ректор, также избираемый в порядке, определяемом уставом вуза. Государство только определяет общие параметры распределения компетенции и ответственности органов внутреннего управления в подведомственных вузах. Их реальное наполнение – это тоже дело самого вуза (см. цитируемую ст. 12 ФЗ о ВППО), что отражается в его уставе, который принимается общим собранием (конференцией). Как это ни парадоксально, в системе некоммерческая организация (вуз) и государство связь менее жесткая, чем, к примеру, в отношениях государства с такими коммерческими организациями, как государственные унитарные предприятия.

Образование – многоаспектный сложный объект управления, управляемая система, которая «распадается» на определенное множество самостоятельных, целостных подобъектов управляющего воздействия. Ими выступают образовательные учреждения, образовательные программы, образовательный процесс и его результаты.<sup>116</sup> Подобъектами управления являются также научная деятельность, процесс воспитания (в вузе он должен осуществляться не только в рамках учебного процесса, это отдельный

---

<sup>113</sup> П. 1 Положения от 24.03.2000 г. № 258 (утр. силу).

<sup>114</sup> П. 1 Положения от 17.06.2004 г. № 288.

<sup>115</sup> П. 1 Положения от 17.06.2004 г. № 300.

<sup>116</sup> *Андиева М. С.* Управление образованием в РФ: правовой аспект //Право и образование. 2002. № 6. С. 142.

аккредитационный показатель его деятельности<sup>117</sup>), прием в вузы и т.д. Специфика предмета воздействия, обусловленная также содержанием образовательных отношений, социальным значением сферы образования, и действующие нормативно-правовые акты в сфере высшего образования определили следующие особенности государственного регулирования высшего образования.

**Во-первых**, это его общественно-государственный характер. В управлении системой участвуют Всероссийский союз ректоров и советы ректоров вузов в регионах,<sup>118</sup> ассоциации вузов (по профилю, по статусу, по форме собственности), учебно-методические объединения по направлениям и специальностям, советы попечителей<sup>119</sup> и др.

Значительная часть государственных функций в сфере образования также выполняется с привлечением вузовской общественности: лицензирование, аттестация и аккредитация, экспертиза работ, представленных на соискание ученой степени, и др. В новом положении о Министерстве образования и науки прямо указано на право министерства привлекать для проработки вопросов его сферы деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов (п. 6.3), создавать координационные и совещательные органы (п. 6.4). Например, в работе диссертационных и экспертных советов участвуют известные ученые со всей страны; в состав комиссии по лицензированию или аттестации включаются представители вузовской общественности и т.д. Это предусмотрено законодательством об образовании и иными нормативными актами: Типовым положением о совете ректоров вузов РФ,<sup>120</sup> положениями о лицензировании и аккредитации,<sup>121</sup> об УМО,<sup>122</sup> о

---

<sup>117</sup> Положение о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений. – Утв. приказом Минобразования России от 22.05.1998 г. № 1327.

<sup>118</sup> Положение о Совете ректоров вузов Республики Татарстан. – Утв. Советом ректоров вузов РТ от 5.11.1998 г.

<sup>119</sup> Положение о Совете попечителей КГТУ//Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо: Сборник нормативных правовых документов и информационных материалов. Казань, 2002. С. 67.

<sup>120</sup> Утв. решением Минобразования России и Российского союза ректоров от 10.11.1998 г. №2803/50-28.

Координационном совете по повышению квалификации и переподготовке специалистов<sup>123</sup> и т. д.

Ярким примером общественно-государственного начала в высшем образовании могут служить процедуры, связанные с разработкой и внедрением государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (далее – ГОС ВПО). В целях совершенствования механизма введения ГОС ВПО разработана и утверждена новая структура управления разработкой ГОС ВПО, предусматривающая функционирование Федерального совета по разработке ГОС ВПО, координационных советов по областям знания, научно-методических советов по дисциплинам гуманитарного и социально-экономического, естественнонаучного и математического, а также общепрофессионального (для инженерных специальностей) циклов и учебно-методических объединений вузов.<sup>124</sup> В рамках указанной структуры разработано и новое Типовое положение об учебно-методическом объединении высших учебных заведений РФ, в соответствии с которым прошло переутверждение положений всех учебно-методических объединений вузов.

А в Республике Татарстан, к примеру, ассоциация структур дополнительного профессионального образования – Межотраслевой региональный центр профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов (МРЦПК РТ) получил аккредитацию Министерства экономики и промышленности Республики Татарстан как государственно-общественный орган управления реализацией образовательных программ дополнительного профессионального образования в сфере ВПО.<sup>125</sup>

Работа по реализации Концепции модернизации российского образования также предполагает усиление общественной

---

<sup>121</sup> Положение о лицензировании образовательной деятельности. – Утв. пост. Правительства РФ от 10.10.2000 г. № 796; Положение о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений.

<sup>122</sup> Типовое положение об учебно-методическом объединении вузов РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 17.04.2001 г. № 1742.

<sup>123</sup> Утв. приказом Минобразования России от 22.05.2001 г. №2111.

<sup>124</sup> Приказ Минобразования России от 19.04.2001 г. № 1766.

<sup>125</sup> Приказ Министерства экономики и промышленности Республики Татарстан от 25.11.2001 г. № 242.

составляющей через систему соответствующих советов при всех органах управления образованием.

Даже процедура занятия должности ректора государственного или муниципального вуза носит государственно-общественный характер (ст.12 ФЗ о ВПО). Ректора вначале избирают на конференции трудового коллектива (или общим собранием), а затем его утверждает соответствующий орган исполнительной власти. Причем даже если он не утвердит предложенную кандидатуру, а конференция (общее собрание) решением 2/3 присутствующих вновь изберет этого кандидата, его обязаны утвердить на должность ректора. Ни в одной другой отрасли экономики или социальной сферы нет такого порядка занятия должности руководителя.

**Во-вторых**, это нетипичное разграничение компетенции между федерацией и субъектами РФ. В отличие от других предметов совместного ведения, в образовании управленческие функции между федерацией и ее субъектами объективно разделяются по уровням образования. Правовое регулирование высшего образования относится исключительно к ведению России. И хотя в ведении субъектов РФ и муниципальных образований также могут находиться образовательные учреждения ВПО, правовую регламентацию их деятельности осуществляет федерация.<sup>126</sup>

**В-третьих**, это особый метод правового регулирования. Отношения, складывающиеся в процессе жизнедеятельности образовательных учреждений, и горизонтальные, и вертикальные, это одновременно отношения и субординации, и равноправного партнерства, причем зачастую между одними и теми же участниками образовательного процесса. Отсюда своеобразный метод правового регулирования и «собственная» отрасль права, именуемая образовательной.

**В-четвертых**, основополагающей категорией для обеспечения эволюции системы образования является вузовская автономия. Это означает (при сохранении государственного контроля) такую степень самоуправления, которая необходима вузу для эффективного принятия решений в отношении своей уставной деятельности. Поэтому регулирование внутривузовских отношений, как и в субъектах предпринимательской деятельности, в значительной степени осуществляется локальными актами (ст. 13 закона РФ «Об

---

<sup>126</sup> Статьи 24 и 25 ФЗ о ВПО.

образовании»). Однако в новом положении о Министерстве образования и науки РФ подчеркивается следующее: «При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе...устанавливать ограничения... прав *негосударственных* коммерческих и некоммерческих организаций...» (п.7). Не свидетельствует ли подобная формулировка о неограниченности возможных ограничений для подведомственных *государственных* некоммерческих организаций?

**В-пятых**, это многосубъектный состав органов, оказывающих регулирующее воздействие. Учредитель федеральных вузов – Правительство Российской Федерации (п.2 ст. 10 ФЗ о ВППО). До недавнего времени (март 2004г.) основной объем функций учредителя исполнял соответствующий федеральный орган исполнительной власти, главным образом Минобрнауки России. Представляло собственника в части управления имуществом Министерство государственных отношений. Поэтому при регистрации уставов вузов в регионах возникала зачастую проблема их утверждения в соответствующих комитетах по управлению имуществом.<sup>127</sup> Функции собственника в контексте ст. 120 ГК РФ (субсидиарная ответственность по обязательствам финансируемых собственником учреждений) исполняло Министерство финансов. В настоящее время, как уже было отмечено, произошло увеличение числа органов исполнительной власти, которым подведомственно высшее образование.

Утвержденные положения о новых структурах исполнительной власти в системе высшего образования пока не дают ответа на следующие вопросы:

- кто реально будет исполнять функции учредителя? Очевидно, они будут перераспределены между вновь созданными структурами;
- кто будет привлекаться в качестве собственника в случае необходимости субсидиарной ответственности?

---

<sup>127</sup> Автор столкнулся с этим в Республике Татарстан в период работы в должности главного юриста КГТУ. (См. также письмо Минобрнауки России «Об учредителях государственных и муниципальных образовательных учреждений сферы образования России»).

Кроме того, в системе высшего образования было положено начало практике соучредительства. Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.06.1997 г. № 722,<sup>128</sup> вторым учредителем Казанского государственного технологического университета стал Кабинет Министров Республики Татарстан. Образованная таким образом смешанная форма собственности и наличие нескольких соучредителей неизбежно влекут за собой перемены в традиционных формах и методах воздействия на управляемый объект.

**В-шестых,** еще одним принципиальным отличием конструкции государственного регулирования высшего образования является развитие региональных моделей университетских комплексов, включающих образовательные учреждения различного типа, научно-исследовательские и научно-производственные структуры, предприятия и т.д. В качестве примера также можно привести Республику Татарстан, где в соответствии с решением коллегии Минобрнауки России от 19.12.2000 г. учреждена Федеральная экспериментальная площадка по реализации моделей университетских комплексов в форме университетского округа, ассоциации образовательных учреждений и единого юридического лица. Получают распространение идеи учебно-научно-производственных и учебно-научно-инновационных комплексов (об этом много и подробно пишет, в частности, В.Е. Шукшунов и ряд других вузовских работников).<sup>129</sup>

Можно отметить и другие особенности, вытекающие из меняющегося содержания образования, появления новых форм образования, проведения экспериментов в области образования и т.д. Так, апробация дистанционных технологий фактически вывела МЭСИ на несколько лет из правового поля высшего образования, так как его деятельность по становлению дистанционного образования регламентировалась путем индивидуально ориентированных актов

---

<sup>128</sup> О Казанском государственном технологическом университете.

<sup>129</sup> Основы создания университетских комплексов// Шукшунов В.Е., Ленченко В.В., Третьяк А.Я. и др. Новочеркасск, 2002. 29 с.; Трансформация российских университетов в учебно-научно-инновационные комплексы/ Под ред. В.Р. Атояна. Саратов, 2001. 416 с.; Кураков Л.П. Основы инновационной социально ориентированной модели интегрированного образования. М.: Вуз и школа, 2002. С. 309–317; Практика структурно-институциональных преобразований в системе ВПО. М.: изд-во МГУП, 2003. 112 с.

Минобразования России. Проведение в Республике Татарстан эксперимента по созданию региональной модели дополнительного профессионального образования также привело к модификациям в управленческих отношениях между участниками эксперимента.<sup>130</sup>

Таким образом, организация государственного регулирования высшего образования должна обеспечивать баланс публичного и частного интереса в этой сфере и отражать все перечисленные особенности. Необходимо также в целях обеспечения эффективности функционирования системы высшего образования, наряду с обязательной государственной поддержкой, сохранить государственно-общественный характер управления, развивать вузовское и студенческое самоуправление, отразить организационно и нормативно создание региональных образовательных комплексов. Эти задачи и должен решать соответствующий административно-правовой механизм на основе необходимой нормативной базы.

---

<sup>130</sup> См.: Дьяконов С.Г., Иванов В.Г., Овсиенко Л.В. Дополнительное образование – новые возможности //Высшее образование в России. 2003. № 2. С. 3–13; Иванов В.Г. Новый этап в развитии системы дополнительного профессионального образования Республики Татарстан //Служебная лестница. 2004. № 4. С. 16–19.

### *1.3. Содержание, принципы и формы регулирования*

В современной литературе справедливо высказывалась мысль о том, что автоматический перенос на российскую почву идей примата общечеловеческих ценностей не даст сразу ожидаемого положительного эффекта, в обществе еще нет соответствующих традиций.<sup>131</sup> Нельзя не согласиться и с тем, что позитивное решение многих проблем становления новой государственности на основе ценностных критериев во многом зависит от личностных качеств администраторов, их нравственной и политико-правовой культуры. Поэтому существенной задачей исполнительной (и в определенной мере законодательной) власти является создание действенного механизма правового обеспечения конституционных и иных правовых ценностей управления государством и обществом,<sup>132</sup> определение содержания его деятельности в условиях демократизации управления. Безусловно, это в равной степени относится и к проблеме реализации конституционного права граждан на высшее профессиональное образование.

Принципиально важным является то обстоятельство, что в образовательной системе новой России образовательные учреждения перестают быть подразделениями государственного аппарата. Отмечается, что государство должно способствовать развитию автономии вузов, их административной самостоятельности.<sup>133</sup> В то же время число государственных вузов по-прежнему является преобладающим: на начало 2003/2004 года их 568 только в системе федеральных органов при 330 негосударственных (что составляет 36,9%). Это, безусловно, должно сказываться на особенностях управления системой. Вместе с тем представляется ошибочным и даже опасным мнение, что по отношению к негосударственным вузам органы управления образованием выполняют только отдельные «разрешительно-согласовательные» функции, то есть осуществляют

---

<sup>131</sup> См. Проблемы общей теории права и государства/ Под ред. В.С. Нерсисянца; *Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристь, 2002. С. 152; и др.

<sup>132</sup> Точка зрения В.В. Полянского (См.: *Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н.* Указ. соч. С. 153.)

<sup>133</sup> Управление современным образованием. С. 40.

функциональное управление.<sup>134</sup> Правила игры на образовательном поле должны быть едиными для всех участников независимо от организационно-правовой формы. Однако сегодня государство не только не проводит протекционистской политики в отношении государственных вузов как основных участников отношений по реализации конституционного права граждан на высшее профессиональное образование, но и вводит целый ряд дополнительных ограничений для них. Это, например, определенное количество обучающихся на платной основе по ряду специальностей – не свыше 50% от общего числа приема на эти специальности; необходимость перечисления части дохода учредителю; установление соотношения для бюджетного финансирования «преподаватель – студент» 1:10 независимо от контингента обучающихся, специальностей и максимально допустимой нагрузки; требование соответствия штатного расписания ненормативным типовым штатам бюджетной организации и т.п. Строго говоря, законодательство об образовании в значительной степени адресовано государственным и муниципальным вузам. Даже в тех случаях, когда в тексте закона нет прямого указания, это вытекает из смысла статьи (см., например, статью 12 «Управление вузом», ст.16 «Студенты вузов», ст. 19 «Докторанты, аспиранты и соискатели» ФЗ «О ВПО»).

А согласно официальной точке зрения, которой придерживаются и многие негосударственные вузы, позиция государства по отношению к негосударственным вузам становится более жесткой.<sup>135</sup> Это, в частности, можно проследить по нормативно-правовым актам по аккредитации. Как следствие, наблюдается незначительная тенденция сокращения числа негосударственных вузов (в основном частных, которые не смогли пройти государственную аккредитацию).

В предыдущем разделе были названы основные функции административной деятельности, управления. Конкретизируя их применительно к исследуемой области, авторы коллективной монографии «Тенденции развития высшего образования в современном мире» включают в управление образованием, как процесс в широком смысле, «разработку важнейших направлений

---

<sup>134</sup> См. *Беляков С.А.* Указ. соч. С. 60.

<sup>135</sup> См. выступления В.М. Филиппова на страницах газеты «Поиск» в 2003–2004 гг.

политики в области образования, планирование целей и важнейших характеристик системы образования, разработку образовательных структур и показателей качества образования, подготовку и реализацию планов, программ, проектов и приоритетных направлений развития образования, оценку и контроль за образовательной политикой, ресурсное обеспечение образования, подготовку и повышение квалификации педагогического и административного персонала».<sup>136</sup>

Действительно, с учетом специфики исследуемого объекта государственное регулирование образования предполагает эти направления деятельности. Следует тем не менее уточнить, что государство не только дает оценку образовательной политике – это, скорее, функция общественная, оно ее вырабатывает (п. 1 Положения о Министерстве образования и науки). Кроме того, наряду с разработкой образовательных структур (то есть, уровней образования, образовательных стандартов и образовательных программ), государство утверждает модели образовательных учреждений (см. ст. 9 ФЗ о ВППО); в системе высшего образования их также создают, «моделируют» сами академические сообщества на основе своего практического опыта с учетом социально-экономических реалий того или иного региона (автор писал об этом ранее). Необходимость координации деятельности вузов, прежде всего государственных, с национальной образовательной политикой, требует их подотчетности (это также общая составляющая отношений «государство – вуз» в развитых странах<sup>137</sup>). Автономия вузов предполагает их ответственность, а значит, подконтрольность перед государством (см. ст. 3 ФЗ о ВППО).

Следовательно, конкретизируя содержание и цели регулирующего воздействия в системе высшего образования, необходимо дополнить его следующими функциями:

- 1) создание системы непрерывного интегрированного образования, реализация концепции многоуровневой подготовки;
- 2) соответствующая структурная перестройка высшей школы;

---

<sup>136</sup> Тенденции развития высшего образования в современном мире: социально-экономический аспект. М.: Исслед. центр по проблемам качества подготовки специалистов. 1992. С. 36.

<sup>137</sup> *Амбросимова Н.М.* Сравнительные исследования в высшем образовании за рубежом. М.: Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, издат. корпорация «Логос», 1994. (Научные доклады. Вып. 6). С. 21.

3) унификация управления высшим образованием независимо от ведомственной подчиненности вузов;

4) проведение региональной политики (это необходимый компонент управления в любой федеративной стране);

5) демократизация управления, в том числе путем формирования системы государственно-общественных органов, сочетание контроля и вузовской автономности;

6) деидеологизация и деполитизация образования. Ранее в исследованиях по проблемам управления высшим образованием подчеркивалось, что управляющее воздействие в системе «государство и общество» осуществлялось с помощью различных форм идеологии. Право в образовании выполняло не только регулирующие, но и идеологические функции.<sup>138</sup> Поэтому сегодня также законодательно закрепляются плюрализм в образовании и недопущение деятельности в вузах политических и общественно-политических движений и организаций (ст.1, 2 закона РФ «Об образовании»);

7) обеспечение на основе Государственного образовательного стандарта качества подготовки специалистов в условиях развития академических свобод и появления негосударственных вузов;

8) финансирование вузов, наряду с нормативным, на конкурсной основе.<sup>139</sup>

Объектом управления в этой системе является процесс удовлетворения потребностей личности и общества в высшем образовании, а значит, и соответствующая деятельность вузов со всеми составляющими.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> См. подробнее: Государственное управление народным образованием в СССР. Алма-Ата: Наука, 1980. 191 с.

<sup>139</sup> Беляков С.А. в соответствии с законом РФ «Об образовании» и Положением о Минобразовании России приводит детальную классификацию всех функций управления в системе образования (См.: указ. соч. С. 54–77.)

<sup>140</sup> Следует отметить, что объект воздействия государственных органов управления высшим образованием по сути остается неизменным – меняются ценностные ориентации: если раньше главным считалась подготовка квалифицированных специалистов, теперь приоритетными становятся личные и общественные потребности и интересы в образовании и культурном развитии. В то же время в Германии уже идет обратная эволюция (См.: Особенности современного развития высшего образования в ведущих странах мира// Цейкович К.Н., Тарасюк Л.Н., Давыдов Н.И. и др. М.: Исслед. центр по проблемам качества подготовки специалистов, 1994. С. 45–64).

В литературе высказывалась критика реально осуществляемых государством функций в сфере высшего образования. Так, зарубежные авторы Белой книги отмечали, что косвенным следствием нехватки бюджетных средств «стал процесс не столько децентрализации, сколько дерегулирования. Этот процесс способствовал изменению структуры образовательной системы и во многом обусловил потерю государственными органами управления образованием способности на долгосрочной основе в качественном и количественном отношении направлять и контролировать российское образование именно как систему».<sup>141</sup> К настоящему времени государство уже обозначило такой путь реформирования образования, как глобальные структурные реформы, предусматривающие налаживание механизма координации образовательной системы с целью ее адаптации к долгосрочным потребностям развития общества. Обычно для образовательного планирования используется временной отрезок в 10–15 лет, и именно на такой срок приняты основные документы – ФПРО и Концепция модернизации образования. Этот факт можно в определенной степени считать успехом проекта TACIS EDRUS 9608 «Управление образованием в России», основная цель которого заключалась в совершенствовании российской системы образования с целью ее адаптации к потребностям федерального и регионального развития.<sup>142</sup>

Государство упрекали и в связи с отсутствием таких функций в области образования, как стратегическое планирование и прогнозирование.<sup>143</sup> Это тоже проблема общего характера: известно, что функции прогнозирования и планирования управления экономическими и социальными объектами регулируются очень плохо.<sup>144</sup> Вместе с тем, по-видимому, не учитываются следующие обстоятельства: во-первых, термин «стратегическое планирование» – из области менеджмента, а терминологическое заимствование для классической юриспруденции еще не стало традицией; во-вторых, планы в современных условиях утрачивают характер адресных директив и трансформируются в программы и проекты, поэтому в

---

<sup>141</sup> Белая книга российского образования. Ч.1. С. 155.

<sup>142</sup> Там же.

<sup>143</sup> Андиева М. С. Указ. соч. С. 145.

<sup>144</sup> Юсупов В.А. Административное право и современность//Юрист. 2003. №6. С. 58.

Положении о Минобразования России присутствовала функция разработки целевых, межгосударственных и межведомственных программ и проектов в области образования, молодежной политики и научной деятельности и т.д. (пп. 3 п. 5 положения).

Функция прогнозирования была закреплена в пп. 6 п. 5 Положения о Минобразовании России. Отчеты министерства последних лет содержат внушительный перечень реализуемых программ и проектов: это Программа развития дистанционного образования, такие федеральные целевые программы, как ФЦП реформирования военного образования (совместно с силовыми ведомствами), «Русский язык», «Интеграция науки и высшего образования России на 2002–2006 гг.»; международные проекты «Фундаментальные исследования и высшее образование», «Развитие образовательных связей и инициатив в области высшего и профессионального образования», «Партнерство в образовании, здравоохранении и социальной помощи» и др.<sup>145</sup> Утвержден План действий Минобразования России на 2002–2004 гг. по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.<sup>146</sup> В новых положениях об органах исполнительной власти в области образования эти функции никому конкретно не предписаны.

Между тем исследования в области образования в западных странах свидетельствуют о том, что планирование – одна из важнейших функций управления современным образованием.<sup>147</sup> В России переход от командно-административной экономики сопровождался фактически и отказом от планирования. Прошло немало лет, прежде чем осознали реальную необходимость плановой деятельности в целях обеспечения комплексного экономического развития государства.

В обществе утвердилось мнение, что государственное планирование и рыночные отношения несовместимы, а планирование – метод тоталитарного руководства. Однако жизнь убедительно показала, что это не так. Планирование позволяет видеть перспективу развития общества, тенденции его движения,

---

<sup>145</sup> См. отчеты Минобразования России.

<sup>146</sup> Приказ Минобразования России от 20.05. 2002 г. № 1831 в ред. приказа от 23.07.2002 г. №2866.

<sup>147</sup> Тенденции развития высшего образования в современном мире. С. 36; *Амбросимова Н.М.* Сравнительные исследования в высшем образовании за рубежом. С. 19–20; Особенности современного развития высшего образования в ведущих странах мира; и др.

своевременно вносить коррективы, например в законодательный процесс, а главное – упорядочивает эту сферу государственной деятельности.<sup>148</sup> Как реально обстояло дело с выполнением этой управленческой функций последние десять лет, мы показали в предыдущем разделе: не было ни планов, ни четких программ, требования закона «Об образовании» не принимались во внимание. Ситуация начала меняться с принятием в 2000 г. ФПРО и ряда названных концепций. Именно недостатками планирования деятельности всей системы образования в целом, в том числе и в отношении негосударственного образования, можно объяснить ситуацию, которая сложилась сегодня на рынке труда: переизбыток юристов, экономистов, менеджеров и психологов, чрезмерная доступность высшего образования и нехватка специалистов со средним профессиональным образованием, дефицит рабочих.

Нельзя не согласиться со справедливостью позиции, высказанной в 1998 г. в коллективной монографии под редакцией министра образования РФ А.Н. Тихонова: важнейшей особенностью управления образованием в современных условиях является то, что проблемы образования должны решаться не только на уровне самой образовательной системы. Решение этих проблем становится компонентом общегосударственной политики. Авторы подчеркивают, что проведение единой государственной политики в образовательной системе является важной задачей управления образованием во многих странах. Только высокий приоритет образования в государственной политике может обеспечить необходимый уровень управления сферой образования в современном мире.<sup>149</sup> Потому и в законе «Об образовании» уже в первых статьях закреплены принципы государственной политики в области образования, аналогично расположение соответствующих норм и в ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В предыдущем разделе был обозначен ряд тенденций в государственной идеологии управления образованием, подробно

---

Цит. по: *Демин А.А.* Указ. соч. С. 199; Предпринимательское (хозяйственное) право. Т.1/ Под ред. О.М. Олейник. М.: Юристъ, 2000. С. 507–511; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. С.28–29; См. также: *Кара-Мурза С.Г.* Указ. соч. Гл. 18, 21, 22 и др.

<sup>149</sup> Управление современным образованием. С. 36–37.

рассмотрены те, что наиболее выражены в своей противоположности: планируемая масштабность преобразований и отсутствие их гарантированного финансирования. Прежде чем перейти к анализу иных тенденций в государственном регулировании образования, мы хотели бы определиться с содержанием понятия «тенденция». Такой подход соответствует складывающимся традициям современной законодательной техники в российской правовой системе (все они начинаются с глоссария терминов) и обусловлен необходимостью устранения использования одних и тех же понятий в разных значениях. Помимо простого неудобства, именно практика манипулирования терминами позволяет скрывать истинные намерения законодателя, представителей государства и т.д.

В словарях слову «тенденция» дается несколько толкований. Нам представляются полезными следующие: это, во-первых, направление развития какого-либо явления; во-вторых, направленность во взглядах и действиях; в-третьих, стремления, свойственные кому-либо.<sup>150</sup> Словарь русского языка дает более жесткий аналог: предвзятая, односторонняя мысль, навязываемая кому-либо.<sup>151</sup> Наконец, наиболее актуальная расшифровка понятия, привязанная к экономической сфере (мы ее слегка экстраполируем): выявленные в результате анализа, наблюдаемые устойчивые соотношения, свойства, признаки, присущие экономической системе, экономике страны, организации, спросу и предложению на рынке товаров и услуг; сложившаяся направленность экономических процессов. На основе тенденций можно делать выводы о ходе соответствующих процессов в будущем, прогнозировать экономические показатели.

Поэтому, говоря о тенденциях в управлении образованием в современной России, мы предполагаем выявление тех устойчивых соотношений, которые присущи сегодня системе ВПО и на основе которых можно делать прогнозы о дальнейшем ее развитии.

Следует заметить, что в литературе по «традиционному» административному праву этот термин употребляют сравнительно редко, основная сфера его использования – теория права и государства, философия, социология, педагогика. Хотя есть и иные

---

<sup>150</sup> Вишнякова С.М. Профессиональное образование. Словарь (Ключевые понятия. Термины. Актуальная лексика). М.: Новь, 1999. С. 332.

<sup>151</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. С. 647.

примеры в юридической литературе.<sup>152</sup> Организация управления во многом зависит от самой управляемой системы. Следовательно, тенденции развития системы предопределяют соответствующие адекватные изменения в системе управления. В настоящей работе уже отмечалось, что в связи с демократизацией отношений в обществе и декларируемым усилением автономии образовательных учреждений основная тенденция в управлении образованием – переход от непосредственного управления к регулированию. Эта же тенденция присутствует и в отношении государства к различным субъектам хозяйствования в экономической деятельности.<sup>153</sup> Однако для этой сферы уже сформулировано определенное правило, пусть и не всегда претворяемое в жизнь: «Мера государственного воздействия и его пределы при вмешательстве в дела предпринимателя определяются необходимостью и достаточностью сохранения существенных элементов рыночного регулирования экономики в сочетании с корректировкой экономического развития в нужном обществе направлении. Эти пределы должны быть точно намечены и закреплены в нормах хозяйственного права».<sup>154</sup>

В системе образования пределы государственного вмешательства в деятельность образовательных учреждений и всей системы в целом обусловлены прежде всего законодательно закрепленными понятиями «автономность образовательных учреждений» и «академические свободы»; другим критерием может выступать социальная значимость высшего образования.

Мера и пределы государственного воздействия на сферу высшего образования могут быть определены на основе анализа провозглашенных и реализуемых принципов государственной образовательной политики, то есть деятельности государства (в лице его органов) по обеспечению функционирования и развития системы образования. В свою очередь, закрепленные в законе (ст. 2 закона РФ

---

<sup>152</sup> См., например: *Писаревский Е.Л.* Законодательство в области туризма. Тенденции и перспективы//Юрист. 2002. №4. С. 41–44.

<sup>153</sup> См.: *Демин А.А.* Указ. соч.; *Предпринимательское (хозяйственное) право/ Под ред. О.М.Олейник. Т.1; Мартемьянов В.С.* Хозяйственное право. Т.1; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс; *Аганов А.Б.* Административное право; *Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А.* Административное право РФ. Ч.2. М.: Теис, 1995. 280 с.; и др.

<sup>154</sup> *Мартемьянов В.С.* Хозяйственное право. Т.1. С. 191.

«Об образовании») принципы означают и обязательства государства в этой области.

Именно принципы государственной образовательной политики трансформируются затем в принципы отрасли – образовательного права. И хотя В.М. Сырых полагает, что не все принципы, закрепленные в ст.2 закона РФ «Об образовании», характеризуют предмет правового регулирования этой отрасли, а следовательно, и не могут претендовать на роль принципа права, нельзя не увидеть очевидного сходства между теми и другими.<sup>155</sup> Все они характеризуют исходные, основополагающие требования, которым должна удовлетворять деятельность органов государственной власти, иных субъектов образовательных отношений, поведение их участников. Не случайно принципы государственной политики в области образования определяют и как принципы правового регулирования.<sup>156</sup> Поэтому представляется также не вполне оправданной попытка выделить еще и принципы образования как объекта управления.<sup>157</sup> А в проекте Кодекса РФ об образовании в соответствии с позицией руководителя авторского коллектива В.М. Сырых предпринята попытка, наряду с основными принципами правового регулирования образовательных и иных связанных с ними отношений, выделить и основные начала законодательства об образовании.<sup>158</sup>

Именно закрепленные в законодательстве об образовании принципы государственной политики, как и принципы отрасли права, выражают объективные закономерности организации и формирования системы образования. И они должны определять научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций соответствующих органов управления образованием. Только такой подход к принципам государственной политики позволит оптимизировать деятельность управляющих структур в образовании, включая и органы самоуправления образовательного учреждения. Любые дискуссии должны подводить к главному выводу: принципы

---

<sup>155</sup> См.: *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права. М.: Исслед. центр по проблемам качества подготовки специалистов, 2000. С. 58–62.

<sup>156</sup> *Акбаев А.А.* Осуществление прав граждан на образование: конституционные гарантии и социально-экономическое обеспечение. М., 1999. С. 28.

<sup>157</sup> *Андиева М.С.* Управление образованием в РФ. С. 142.

<sup>158</sup> Кодекс РФ об образовании (проект). М., 2003. Ст. 6.

государственной политики в области образования являются единственно возможным основанием, стержнем образовательного законодательства и деятельности всех участников образовательных отношений. Поэтому они же становятся и принципами формирующегося образовательного права.

В полной мере принципы государственной политики в области образования характеризуют слова Ю.А. Тихомирова: они служат своего рода ценностным ориентиром для правотворчества и правоприменения в данной сфере; закрепляемые в законе, ином акте, они приобретают «строгий нормативно-ориентирующий и системообразующий смысл для всех норм того или иного акта, института и подотрасли».<sup>159</sup> (Поскольку цель и объем настоящего исследования не позволяют углубиться в дальнейшую дискуссию, отсылаем к обстоятельной комплексной работе по этой проблеме.<sup>160</sup>) Только на основе соответствующих принципов возможно осуществлять необходимую интерпретационную деятельность: в системе образования, где правовая грамотность руководителей, а тем более обучающихся далеко не всегда на высоте, это основная гарантия правильного толкования тех или иных нормативно-правовых актов.

Известно также, что правовые принципы являются основой правовых явлений и процессов, именно они выполняют роль юридических закономерностей, так как выступают идеологической, научно обоснованной формой отражения объективных законов в обществе.<sup>161</sup> Принципы неизбежно проявляются в системе правовых отношений, и представляется очень удачным логическое построение А.А. Федорченко, согласно которому в тех случаях, когда принципы не осознаются учеными, не закрепляются прямо и непосредственно действующим законодательством, правовые нормы оказываются несовершенными, малоэффективными и не приводят к ожидаемым результатам. В то же время в обществе сохраняются устойчивые потребности, которые не получают требуемого удовлетворения, а фактические отношения складываются вопреки законодательным установлениям, в обход норм права. В этих условиях общество, правовая

---

<sup>159</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. С. 53.

<sup>160</sup> Федорченко А.А. Принципы правовой системы: понятие, содержание и форма реализации. М., 2003. 32 с.

<sup>161</sup> См.: Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. С. 257.

наука и юридическая практика вынуждены постоянно принимать меры по усовершенствованию таких норм права, пока случайно, методом проб и ошибок, либо в процессе теоретического анализа не будет открыта их сущностная основа и выражающий эту основу правовой принцип. Только в системе действующего законодательства правовые принципы приобретают общеобязательное значение.<sup>162</sup> Следовательно, в силу наличия или отсутствия в законодательстве об образовании реальных принципов, на которых государство строит правовое регулирование образовательных отношений, можно заведомо оценивать эффективность тех или иных норм образовательного законодательства, иных нормативных актов, их легитимность с точки зрения соотношения с принципами образовательной политики и т.д. (Думается, такой анализ был бы полезен при принятии любого акта в области образования, но при условии, что все основные принципы своевременно и исчерпывающе фиксируются законодательно.)

Наконец, определение правовых принципов как положений, отражающих социально-политическую реальность и выражающих закономерности развития соответствующих отношений,<sup>163</sup> также позволяет на основе нормативно закрепленных принципов образовательной политики увидеть тенденции государственного регулирования образования.

Принципы государственной политики в области образования – основополагающие начала государственного регулирования образовательной сферы – закреплены в статье 2 закона Российской Федерации «Об образовании». К ним относятся:

- (1) гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье;
- (2) единство федерального культурного и образовательного пространства, защита и развитие системой образования национальных культур, региональ-

---

<sup>162</sup> Федорченко А.А. Цит. соч. С.5.

<sup>163</sup> Андиева М.С. Управление образованием в РФ. С.142.

ных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;

- (3) общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;
- (4) светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;
- (5) свобода и плюрализм в образовании;
- (6) демократический, государственно-общественный характер управления образованием, автономность образовательных учреждений.

Здесь уместно будет вспомнить оценку, данную Ю.Н. Стариковым принципам отрасли: «...это субъективные понятия. Они формулируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого... законодательства».<sup>164</sup> И при всей внешней декларативности принципов, зафиксированных в законодательстве об образовании, свидетельствующей о том, что авторы текста – не юристы и законодательная техника «отдыхает» на подобных формулировках, эти принципы пронизывают всю систему образовательных отношений, развиваются в законах и подзаконных актах, положены в содержание образовательных стандартов, отражены в структуре образования, закреплены в уставах образовательных учреждений и т.д. Их детальный анализ был неоднократно осуществлен различными авторами.<sup>165</sup> Считаем важным констатировать, что, во-первых, они проявляются на всех ступенях образования, но в сфере высшего образования имеют свою специфику, потому и дополнены перечнем ст. 2 ФЗ о ВПО; во-вторых, названные принципы в значительной степени соотносятся с принципами административного права (хотя в современной теории административного права окончательного единства мнений о принципах нет). Это относится к принципам гуманизма, или

---

<sup>164</sup> Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. С. 194.

<sup>165</sup> См.: Шкатулла В.И. Указ. соч.; Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права; Комментарий к Закону РФ «Об образовании»/ Под ред. В.И. Шкатуллы. М.: Юристъ, 1998.

приоритета личности и ее интересов в жизни общества, (в нашем перечне – 1) и федерализма (2); принципу участия граждан и их объединений в государственном управлении, принципу демократии коррелирует принцип 6. Однако в целом принципы административного права соотносятся с принципами образовательного права прежде всего потому, что и в этой сфере имеют место управленческие отношения, и организующе-властный элемент в них достаточно силен.

Вместе с тем необходимо отметить, что какие-либо принципы трудового и гражданского права в принципах государственной политики в образовании вообще не просматриваются. Можно, таким образом, сделать вывод: именно административное право является важной основой для моделирования правового регулирования образовательных отношений. (Мы вернемся к этому в главе 2 настоящей работы.) Поэтому было бы разумным и полезным для участников образовательных отношений отразить в цитируемом законе и такие принципы административного права, как иерархичность построения субъектов и их отношений; ответственность; защита прав граждан, или «доступность апелляций и других форм права регресса», но не только «первичного акта или решения», но любых действий вузовской администрации и преподавателей (такое право закреплено, например, в Положении о ЕГЭ<sup>166</sup>). Если принцип иерархичности в образовательной сфере присутствует в значительной степени, хотя и не всегда в явной форме, проблемы ответственности и реализации права граждан на защиту в системе образования во многом и обусловлены тем, что в образовательном законодательстве как принципы до недавнего времени не были закреплены.

Ранее отмечалось, что в проекте Кодекса РФ об образовании предпринята попытка разделить основные начала законодательства об образовании (ст.1 проекта) и основные принципы правового регулирования образовательных отношений (ст.6), хотя с учетом вышеизложенных подходов речь может идти именно о государственной политике в области образования. В ст. 1 дается не вполне корректная отсылка к «конституционному признанию» прав граждан в области образования; академических свобод

---

<sup>166</sup> Положение о проведении ЕГЭ. – Утв. приказом Минобразования России от 9.04.2002 г. № 1306.

преподавателей и обучающихся, автономии образовательных учреждений (очевидно, что это не терминология Основного закона), судебной защиты прав участников образовательных отношений (на самом деле в Конституции РФ, конечно же, закреплено право всех граждан на судебную защиту). Ограничивая предмет исследования сферой высшего образования, укажем также на необоснованное включение в качестве одного из основных начал законодательства об образовании право граждан на неоднократное бесплатное профессиональное образование по направлению службы занятости и в иных случаях. Во-первых, такая возможность одних существенно ограничивает возможности других; во-вторых, это непосильное бремя для «образовательного» бюджета; в-третьих, развитие системы дополнительного профессионального образования позволяет гражданам при значительно меньших временных и финансовых затратах для всех участников этого процесса получить диплом о профессиональной переподготовке, дающий право вести профессиональную деятельность в новой сфере.<sup>167</sup> Причем эти расходы справедливо могут быть возложены на работодателя.

Перенос из теории права в кодекс понятий «императивный и императивно-диспозитивный метод регулирования» (ст.6 проекта) не способствует доступности кодекса. К тому же, это не принцип, а метод правового регулирования.

Сложный речевой оборот «сочетание нормативно-правового регулирования отношений в сфере образования федерацией с нормативным правовым регулированием субъектами Российской Федерации» на самом деле означает разграничение компетенции в области образования, принцип федерализма, и прежний подход в образовательном законодательстве (ст. 28 и 29 закона РФ «Об образовании») более предпочтителен уже потому, что соответствует Конституции РФ и терминологическим традициям действующего законодательства. Что подразумевается под принципом единства и дифференциации нормативно-правового регулирования образовательных отношений, можно только догадываться. Безусловно, этот принцип может способствовать и значительному рассогласованию норм, регулирующих образовательные отношения, и

---

<sup>167</sup>Положение о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов. – Утв. приказом Минобразования России от 6.09.2000 г. № 2571.

определенному правовому беспределу, как это произошло с правовым принципом «дозволено все, что не запрещено».

Принципы, затрагивающие налоговые и социальные льготы, в том числе в форме социальной помощи, также относятся к принципам государственной политики. Их можно объединить в принцип всемерной приоритетной государственной поддержки системы образования и ее участников. Что же касается принципа обязательной государственной итоговой аттестации для получения документа государственного образца, то это, скорее, вопрос процедурный, связанный с качеством выдаваемого документа об образовании.

Принцип обеспечения права обучающихся и педагогических работников на защиту чести и достоинства в образовательном процессе на самом деле представляет собой статутную норму, это право личности в образовательном процессе.

Наконец, принцип непосредственно-представительного характера образовательных правоотношений также не может рассматриваться как принцип отрасли, это признак, позволяющий отграничить образовательные отношения и образовательное право от смежных правоотношений.

Таким образом, в формулировках статей 1 и 6 проекта Кодекса РФ об образовании не выдержаны общетеоретические характеристики принципов, которые могут быть положены в основу правового регулирования тех или иных общественных отношений. Вообще, конструкция этих основополагающих для всего кодекса статей проекта тем более удивительна, что в Концепции кодекса говорится о традиционных для любой отрасли и кодекса нормах, формулирующих задачи и принципы отрасли.<sup>168</sup> Кроме того, немотивированный отказ от уже зарекомендовавшей себя конструкции принципов государственной политики в области образования может расцениваться как ослабление государственного присутствия в образовании. Таким образом, логика действующих законов об образовании представляется более убедительной – при условии тех поправок, о которых говорится в настоящей работе.

Принимая ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», законодатель счел необходимым выделить дополнительные, специальные принципы государственной

---

<sup>168</sup> Основные положения Концепции Кодекса РФ об образовании. С. 8.

политики в области ВПО. Это обусловлено несколько иной ролью высшего образования в судьбе личности (в сравнении с общим образованием), иным социальным его значением. Соответственно в ст.2 ФЗ «О ВПО» названы дополнительные принципы, такие как:

- суверенность прав субъектов РФ в определении собственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования в части национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;
- непрерывность и преемственность процесса образования;
- интеграция системы высшего и послевузовского профессионального образования РФ в мировую систему высшего образования при сохранении и развитии достижений и традиций российской высшей школы;
- конкурсность и гласность при определении приоритетных направлений развития науки, техники, технологий, а также подготовки специалистов, подготовки и повышения квалификации работников;
- государственная поддержка подготовки специалистов, приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований в области высшего и послевузовского профессионального образования.

Специальные принципы государственного регулирования этой сферы подчеркивают особое ее значение; однако, строго говоря, некоторые из них относятся не только к области ВПО. Это касается принципа защиты и развития системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей – в условиях многонационального государства его реализация возможна только при условии учета и уважения суверенитета субъектов федерации. Принцип непрерывности и преемственности процесса образования также носит сквозной, всеобъемлющий характер, его реализация должна осуществляться на всех ступенях и уровнях образования (он, в частности, и был закреплен позднее как общий принцип в Национальной доктрине образования в РФ<sup>169</sup>). Тенденция к формированию системы непрерывного образования в зарубежных

---

<sup>169</sup> Осенью 2003 г. рабочей группой Минобразования РФ, в состав которой входил и автор настоящей работы, был подготовлен проект изменений и дополнений в закон РФ «Об образовании», куда вошло и данное предложение.

странах обеспечивает соответствие национального трудового потенциала быстро меняющимся технологическим, экономическим, демографическим и социально-культурным потребностям общества.<sup>170</sup>

Известно, что принципы отражают и обуславливают модель организации отношений в той или иной сфере государственного регулирования (при условии, что внутренние закономерности общественных отношений и правового регулирования адекватно поняты.) Принципы обеспечивают субъектам отрасли их установленный законом правовой статус. Общие принципы отрасли являются моделью для других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые определяют систему принципов различных институтов данной отрасли права.<sup>171</sup> Таким образом, наличие специфических принципов государственного регулирования образовательной сферы – свидетельство самостоятельности и обособленности этой группы общественных отношений, а выделение принципов государственной политики в области высшего образования – это основа дальнейшего развития подотрасли, в том числе путем создания необходимой нормативно-правовой базы.

Нельзя не заметить, что главным назначением принципов государственной политики является установление характера регулирования образовательных отношений, закрепление особого правового режима реализации субъективных прав, обязанностей, полномочий конкретных субъектов образовательной деятельности и управления образованием, то есть их цели и задачи созвучны принципам отрасли права, как, например, трактуют их в административном праве.<sup>172</sup>

Основные принципы образовательной политики в России были раскрыты и развиты далее в таких документах программного характера, как упоминавшиеся Национальная доктрина образования в РФ (далее – Доктрина) и ФПРО. В них также отражены механизмы их реализации. Эта линия продолжена в Концепции научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования РФ на 2001-2005 гг.<sup>173</sup> и Концепции модернизации российского образования

---

<sup>170</sup> Тенденции развития высшего образования в современном мире. С. 6.

<sup>171</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В.В, Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 195.

<sup>172</sup> Там же. С. 196.

на период до 2010 г.<sup>174</sup> (далее – Концепция модернизации). Определенные изменения в государственной политике в сфере образования в 1998 г. и трудности с реализацией озвученных принципов обусловлены Программой экономии государственных расходов.<sup>175</sup>

Новые тенденции в реализации принципов государственной политики прослеживаются в новой структуре федеральных органов исполнительной власти и в положениях, определяющих их компетенцию. Можно будет дать им оценку лишь по прошествии времени.

Показательно, что в Доктрине заложена идея достижения определенных обществом целей воспитания и обучения посредством государственной политики в области образования. Именно в Доктрине определены и задачи государства в сфере образования, а в цитируемых законах об образовании очерчены задачи законодательства в области образования. Принцип социальной ответственности в сфере высшего образования должен быть дополнен ответственностью студента за реализацию предоставленных возможностей, а в случае обучения за счет средств бюджета – последующей отработкой по направлению либо соответствующей материальной компенсацией. В интересах удовлетворения потребностей государства, общества, личности принципом их взаимодействия в сфере высшего образования должен быть также принцип содействия студентам и выпускникам в трудоустройстве.

Доктрина предусматривает постепенный рост поступления внебюджетных средств в финансирование образования. Эта тенденция также должна быть закреплена в качестве принципа многоканальности финансирования высшего образования в составе основных принципов образовательной политики государства. Именно такой подход вытекает из Концепции модернизации (см. раздел 1.4). Аналогичная ситуация складывается во всех странах с рыночной экономикой. Очевидно, что сегодня заинтересованность граждан в

---

<sup>173</sup> Приказ Минобразования России от 6.06.2000 г. №1705//Бюллетень Минобразования России. 2000. №11. С. 41.

<sup>174</sup> Подготовлена Минобразованием России и одобрена Председателем Правительства РФ (распоряжение № 1756-р от 28.12.2001 г.)// Инновации в образовании. 2002. №3. С. 4.

<sup>175</sup> Утверждена постановлением Правительства РФ № 600 от 17.06.1998 г. Действует в ред. от 20.04.2000 г.

получении высшего и дополнительного профессионального образования выше, чем реальная потребность рынка или нужды государства, особенно в сравнении с ситуацией с получением начального или среднего профессионального образования. Следовательно, семьям придется платить за ВПО наряду с государством. Кроме того, плательщиками выступают потребители кадров – предприятия, фирмы; ими могут быть общественные и религиозные организации и т.д.

Следует подчеркнуть и значение для высшей школы принципа единства научного и образовательного процессов. Он выделен в качестве самостоятельного принципа научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования (это предмет одноименной Концепции),<sup>176</sup> озвучен в двух указах Президента РФ: «О доктрине развития российской науки»<sup>177</sup> и «О государственной поддержке интеграции высшего образования и фундаментальной науки».<sup>178</sup>

Все эти принципы в той или иной степени реализуются как руководящие идеи в системе действующих нормативно-правовых актов о высшем образовании. Можно говорить и о том, что они обеспечивают их логическую согласованность. Мы видим, например, реализацию принципа суверенности прав субъектов (1) в ГОС ВПО.<sup>179</sup> В нем также отражается принцип непрерывности и преемственности образования (2), он положен и в основу Условий освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования в сокращенные сроки<sup>180</sup> и упоминавшегося Положения о профессиональной переподготовке. Многоуровневая подготовка, сохранение обязательного изучения иностранного языка в ГОС ВПО второго поколения,<sup>181</sup> интеграционные процессы в области

---

<sup>176</sup> Концепция научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования РФ на 2001-2005 г.г. Утв. приказом Минобразования России от 6.06.2000 г. №1705// Бюллетень Минобразования России. 2000. №11. С. 40.

<sup>177</sup> От 13.06.1996 г. № 884.

<sup>178</sup> От 13.06.1996 г. № 903.

<sup>179</sup> Утвержден пост. Правительства РФ от 12.08.1994 г. № 940.

<sup>180</sup> Утв. приказом Минобразования России от 13.05.2002 г. №1725.

<sup>181</sup> Приказ Минобразования России от 02.03.2000 г. № 686 «Об утверждении государственных образовательных стандартов ВПО».

образования со странами СНГ,<sup>182</sup> подписание Европейской Конвенции об академическом признании университетских квалификаций<sup>183</sup> – это реализация принципа интеграции системы высшего образования России в мировую систему. Свидетельством конкурсности и гласности (принцип 4) являются многочисленные конкурсы грантов и создаваемые конкурсные комиссии. Важнейшим видом конкурса становится размещение государственного заказа на подготовку специалистов.<sup>184</sup> Принцип государственной поддержки (5) проявляется не только в конкретных указах президента и постановлениях правительства (перечислены в разделе 1.1 настоящей работы), но и, к примеру, в решениях государственных органов, определяющих, какие зарубежные гранты и премии не облагаются налогами, и т.д.<sup>185</sup>

Вместе с тем анализ судебной и административной практики по вопросам высшего образования свидетельствует о том, что применение принципов отрасли как нормативных регуляторов общественных отношений в случаях пробелов в законодательстве до настоящего времени используется слабо; ни в судебных решениях, ни в ответах на жалобы практически не встречается ссылок на принципы как основание решения.<sup>186</sup>

Исследования, проводимые по проблемам образования в России, свидетельствуют как об определенной противоречивости системы, так и о формировании устойчивых тенденций. Эти

---

<sup>182</sup> Указ Президента РФ от 13.06.1996 г. № 902.

<sup>183</sup> ETS № 32, Париж, 14 декабря 1959 г. //Законодательство об образовании. С. 172.

<sup>184</sup> Постановления Правительства РФ: «О конкурсном порядке размещения государственного задания на подготовку специалистов с ВПО» от 21.08.2000г. № 606, «О конкурсах среди аккредитованных образовательных учреждений ВПО на выполнение государственного задания по подготовке специалистов с ВПО» от 4.10.2002 г. №749; приказ Минобразования России от 18.07. 2002 г. №2792 «О конкурсе на размещение заданий государственного плана подготовки инженерных и научных кадров для организаций оборонной промышленности».

<sup>185</sup> Перечень международных и иностранных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых, предоставленные для поддержки науки, образования, культуры и искусства в Российской Федерации, не подлежат налогообложению. – Утв. Постановлением Правительства РФ 5.03.2001 г. № 165 с изм. и доп.

<sup>186</sup> Автор опирается на архивы судов Республики Татарстан и материалы юридической службы Министерства образования и науки России.

тенденции в значительной степени свойственны системам высшего образования многих развитых стран и одновременно, как отмечалось выше, отражают общее направление реформирования системы управления в России. Наряду с названными можно также выделить следующие тенденции: перераспределение управленческих функций между регионами и центром, включение регионов в управленческие процедуры, осуществляемые федеральными органами управления образованием; формирование общественно-государственного управления; развитие автономии вузов и академических свобод; появление новых типов учебных заведений; многоканальное финансирование и поиск новых источников; обновление содержания образования и все возрастающее внимание к его качеству.<sup>187</sup>

Особенности системы высшего образования как управляемого объекта и допустимые пределы государственного воздействия на эту сферу обуславливают внесение известных корректировок в процессе применения общих методов управления, а также использование специфических форм и методов. Вообще, в последнее время чаще стали говорить о средствах государственно-правового регулирования деятельности,<sup>188</sup> это логично проистекает из смены идеологии государственного воздействия на социально-экономические процессы. Вместе с тем в отличие от других социальных сфер, где действительно набор «нормативных требований» можно рассматривать как более мягкое средство управления, любые нормативы в образовании носят достаточно жесткий характер. Кроме того, от уровня профессионального образования (начальное, среднее, высшее) зависит степень децентрализации управления. Налицо определенный парадокс: вузы – наиболее автономные организации, однако управление высшим образованием сосредоточено в центре. Применение общих методов должно учитывать также особенности функционирования вузов не только как образовательных, но и как научных организаций. Наконец, при выборе методов управления следует принимать во внимание психологические особенности вузовских коллективов в целом, академического сообщества,

---

<sup>187</sup> Как заявил министр образования России В.М. Филиппов, в каждом вузе предстоит создать систему управления качеством учебного процесса с привлечением студентов, преподавателей и работодателей//Иновации в образовании. 2003. № 3. С. 21.

<sup>188</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. С. 322.

традиционно высокую степень самоуправления. С учетом всех перечисленных факторов и выстраивается система государственного регулирования высшего образования, включающая соответствующие органы исполнительной власти и используемые средства регулирования.

К правовым формам (или средствам), наряду с изданием правовых актов (нормативных и индивидуально-правового регулирования), в последние годы добавилось заключение административных договоров. При том, что отношение к ним пока неоднозначное,<sup>189</sup> в сфере высшего образования они заключаются довольно активно. Это договоры между федерацией и ее субъектами по вопросам образования,<sup>190</sup> между федеральным органом исполнительной власти и органами управления образованием субъекта федерации, между учредителем и вузом,<sup>191</sup> а также между вузами и потребителями кадров, студентами и вузом, студентом и работодателем.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право РФ. Ч.1. М.: Теис, 1995. С. 197–201; Административное право/ Под ред. Л.Л. Попова. С.267–273; *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С.39; *Беляков С.А.* Указ. соч. С. 37–38; и др.

<sup>190</sup> Соглашение между Правительством Чувашской Республики, Комитетом по высшей школе Миннауки, Министерством образования РФ, Академией наук Чувашской Республики от 11.09. 1992 г.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Татарстан в области высшего образования от 5.06.1993 г.; Соглашение о разграничении компетенции и полномочий между Госкомвузом России и Правительством Удмуртской Республики от 14.04.1994 г.; Договор между Госкомимуществом Республики Татарстан и вузами Республики Татарстан об имущественном обеспечении деятельности государственных вузов в Республике Татарстан от 21.04.1995 г.

<sup>191</sup> «Об утверждении примерной формы договора между Минобразованием России и подведомственным образовательным учреждением ВПО». Приказ Минобразования России от 22.06.2000 г. №1863

<sup>192</sup> См. положение о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием. – Утв. пост. Правительства РФ от 19.09.1995 г. № 942; Типовой договор на подготовку специалиста с оплатой стоимости обучения физическим лицом, совмещающим учебу и работу в Казанском государственном технологическом университете// Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо. С. 84–87.

Также в сфере высшего образования особое значение приобретают иные юридически значимые действия, имеющие важные юридические последствия: это присуждение ученых степеней и присвоение ученых званий; проведение единого государственного экзамена, решение апелляционных комиссий на вступительных экзаменах.<sup>193</sup>

Неправовые формы воздействия – это осуществление организационных действий (совещания, разработка программ, обобщение и распространение опыта, проведение проверок, бухгалтерский и статистический учет, встречи с вузовской общественностью и т.п.) и информационно-технических операций (работа с информацией и ее переработка, прогнозирование). И хотя существует мнение, что они не выражают реализацию исполнительной власти,<sup>194</sup> в системе образования эти формы воздействия безусловно порождают серьезные последствия. Как правило, именно на совещаниях высказывается точка зрения управляющего органа на ту или иную проблему и распространяется стандарт ее решения, дается толкование нормативно-правовых актов, отмечаются типичные ошибки в деятельности тех или иных структур, делаются прогнозы развития отрасли и выдаются соответствующие рекомендации и т.п. Эта информация далее применяется в повседневной жизни вуза, то есть непосредственно влияет на управленческие решения. Что же касается результатов всевозможных проверок, нам практически не удалось найти в судебной практике случаев оспаривания их результатов – их сразу воплощают «в жизнь», зачастую это означает очень серьезные изменения и в штатном расписании, и в делопроизводстве, и в бухгалтерском учете, и в работе вузовских подразделений. Так, по результатам проверки КРУ Минфина РФ по Республике Татарстан в 1997 г. в Казанском государственном технологическом университете в соответствии с предписанием проверяющих и на основе примерного (никем не утвержденного!) типового штатного расписания бюджетного вуза были переведены в разряд «внебюджетных» такие важные должности,

---

<sup>193</sup> См. Положение о проведении ЕГЭ; Порядок приема в государственные образовательные учреждения ВПО (вузы) РФ, учрежденные федеральными органами исполнительной власти. – Утв. приказом Минобробразования России от 14.01.2003 г. № 50.

<sup>194</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 250.

как заведующий гаражом, редактор вузовской многотиражки, начальник отдела контроля и стандартов образования, заведующий студенческим клубом и др. И это несмотря на то, что действующее тогда Типовое положение о вузе позволяло вузам самостоятельно определять форму и систему оплаты труда, размеры ставок заработной платы и должностных окладов и т. п.,<sup>195</sup> а соответствующая формулировка ст.54 закона РФ «Об образовании» действует до настоящего времени.

Д.Н. Бахрах различает также процессуальные и непроцессуальные формы административной деятельности. Нельзя не согласиться с цитируемым автором в том, что «реализация властных полномочий не всегда регулируется достаточно полно и четко. В этом отношении предстоит проделать большую работу, ибо развитость процессуальной формы — необходимое условие и показатель состояния демократии и законности в стране, отдельных сферах государственной жизни».<sup>196</sup> В системе образования собственно процессуальные формы практически не закреплены (кроме случаев привлечения студентов к дисциплинарной ответственности), хотя необходимость их наличия объективно проистекает из ряда норм: о лишении аккредитации (ст. 38 закона РФ «Об образовании», п. 15 Положения о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений<sup>197</sup>); о распределении государственного заказа; о работе апелляционных комиссий, в том числе по результатам сдачи ЕГЭ; о разработке ГОС ВПО; о признании преподавателя не соответствующим занимаемой должности (п. 14 Положения о порядке замещения должностей научно-педагогических работников в вузе РФ<sup>198</sup>) и др. Процессуальная форма определяется как юридическая конструкция, которая закрепляет целесообразные способы реализации властных полномочий, решения юридических дел.<sup>199</sup> Следовательно, коль скоро вузы обеспечивают реализацию конституционного права граждан, и властные полномочия управляющих органов, и способы решения юридических дел должны быть надлежащим образом облечены в процессуальную форму. И хотя, строго говоря, вузовская

---

<sup>195</sup> Типовое положение об образовательном учреждении ВПО (вузе) РФ. – Утв. пост. СМ – Правительства РФ от 26.06.93 г. № 597. **Утр. силу.**

<sup>196</sup> *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 271.

<sup>197</sup> Утв. приказом Минобразования России от 22.05.1998 г. № 1327.

<sup>198</sup> Утв. приказом Минобразования России от 26.11.2002 г. № 4114.

<sup>199</sup> *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 302–309 .

администрация не относится к органам исполнительной власти, целый ряд ее функций также нуждается в процессуальной регламентации – прежде всего при решении вопросов обеспечения прав и законных интересов обучающихся.

Наконец, хотелось бы выделить и такие формы административно-правового регулирования, которые могут быть применимы в сфере высшего образования: это государственная поддержка (через систему грантов, федеральных и региональных программ), императивные количественные и качественные нормативы (государственные стандарты, государственный заказ на подготовку специалистов, контрольные цифры приема, нормативное финансирование и др.); легализующие способы (лицензирование). Думается, что и автономию вуза можно в этом контексте расценить как административный или административно-функциональный режим. А такая форма, как введение государственной монополии,<sup>200</sup> распространяется, строго говоря, на ряд управленческих процедур в сфере управления высшим образованием: лицензирование, аккредитацию и выдачу документов государственного образца, аттестацию научно-педагогических кадров. При этом, кроме лицензирования, аналогичные процедуры могут выполнять и негосударственные структуры.

Существуют и другие классификации форм управления.<sup>201</sup>

Что касается методов управления, мы понимаем под ними способы, средства, приемы достижения целей управления, то есть осуществления государственно-управленческой деятельности и обеспечения необходимого поведения всех участников управленческих отношений. Они определяют качественную сторону государственного управления. Государство использует такие традиционные, проверенные временем методы, как убеждение, поощрение, государственное принуждение. Это общие методы государственного управления, характерные для исполнительной власти вообще, для всех сторон ее деятельности.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. С.310.

<sup>201</sup> См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Ч.1. С. 176–181; Ч.2. С. 60–71. Демин А.А. Административное право РФ. С. 137–139; Агапов А.Б. Учебник административного права. С. 26–28 и др.

<sup>202</sup> Цит. по: Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности/Государство и право. 2003.

Представляется, что можно согласиться с теми, кто отмечает комплексный, полиаспектный характер отношений в сфере образования – собственно образовательных (включая в них и отношения, связанные с воспитанием и проведением научных исследований), имущественных, личных неимущественных, организационных, управленческих, трудовых и т.п.<sup>203</sup> Следовательно, понимая управление в образовании как систему целенаправленных, систематических, определенным образом организованных воздействий на общественные отношения, выраженных в правовой форме, в частности в законодательных и иных нормативных правовых актах, необходимо иметь в виду дополнительную специфику способов управления с учетом выделяемых групп отношений.

Поэтому методы, используемые в сфере высшего образования, можно подразделить на общие, свойственные и другим видам государственной деятельности (хотя их применение в исследуемой области тоже имеет некоторые особенности), и специальные.

Общими методами административно-правового воздействия являются удостоверительный, легализационный, разрешительный методы, метод правопризнания и государственно-распорядительный метод.<sup>204</sup>

На их основе в управлении высшим образованием сформированы следующие методы:

- Лицензирование, аттестация и аккредитация.<sup>205</sup>

Представляется, что именно в образовании эти процедуры действительно носят характер комплексного управляющего воздействия с многоэтапным контролем

---

№ 4. С. 12.

<sup>203</sup> См.: *Андиева М.С.* Управление образованием в РФ: правовой аспект//Право и образование. 2002. №6. С.139–146; Сырых В.М. Указ. соч.; и др.

<sup>204</sup> *Осинцев Д.В.* К вопросу о систематизации административных производств//Рос. юрид. журнал. 2001. № 1. С. 54.

<sup>205</sup> Положение о лицензировании образовательной деятельности. – Утв. пост. Правительства РФ от 10.10.2000 г. № 796; Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения. – Утв. пост. Правительства РФ от 2.12.1999 г. № 1323; Положение о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений. Во Франции, к примеру, также существует государственная монополия на выдачу национальных дипломов.

деятельности подведомственных организаций; не случайно в последнее время Минобрнаука России разрешило объединять их в одну процедуру при определенных условиях.<sup>206</sup>

- Установление государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.<sup>207</sup>
- Ранжирование вузов по основным показателям их деятельности, то есть определение рейтинга.<sup>208</sup> Кроме безусловного управляющего воздействия через определение реального места вуза в «табели о рангах», рейтинг может быть использован при установлении размеров государственного финансирования вузов, при размещении государственного заказа, при распределении грантов и т.д.
- Государственный заказ на подготовку специалистов, утверждение контрольных цифр приема.
- Итоговая государственная аттестация выпускников.<sup>209</sup>
- Подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре и докторантуре, их аттестация специализированными органами, такими как ВАК Минобрнауки России, диссертационные и экспертные советы.<sup>210</sup> При этом введение конкурсно-контрактной системы для занятия должностей профессорско-преподавательского состава и научных сотрудников в государственных и

---

<sup>206</sup> Приказ Минобрнауки России от 12.11.1999 г. №864 «Порядок комплексной оценки деятельности вузов».

<sup>207</sup> Утвержден пост. Правительства РФ от 14.08. 1994 г. №940.

<sup>208</sup> Приказ Минобрнауки России от 26.02.2001 г. № 593 «О рейтинге вузов». Эта процедура популярна также в США (см.: *Северцев В.А., Чащин Б.Д.* Аккредитация учебных заведений: опыт США. М.: Мир книги, 1993. 236 с.)

<sup>209</sup> Положение об итоговой государственной аттестации выпускников вузов РФ. – Утв. приказом Минобрнауки России от 25.03.2003 г. №1155.

<sup>210</sup> Положение о Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России. – Утв. приказом Минобрнауки России от 11.04.2002 г. №1356; Положение о порядке присуждения ученых степеней. – Утв. пост. Правительства РФ от 30.01.2002 г. №74; Положение о порядке присвоения ученых званий. – Утв. пост. Правительства РФ от 29.03.2002 г. №194.

муниципальных вузах,<sup>211</sup> которой в основном придерживаются и негосударственные вузы, также можно рассматривать как метод управления государственными и муниципальными вузами через систему отбора кадров научно-педагогических работников.

Таким образом, по своему содержанию регулирование высшего образования в современных условиях означает управление процессами вместо прежнего управления деятельностью.

Главная отличительная особенность всех используемых форм и методов – в их государственно-общественном характере. Государственное регулирование высшего образования сопровождается обязательным участием в нем либо общественности, либо государственно-общественных органов. Общественная составляющая – один из тех факторов, который «выводит» сферу высшего образования из-под непосредственного государственного управления и традиционных методов административно-правового воздействия, обуславливает модификацию компетенции государственных органов исполнительной власти в части управления образованием.

Перечисленные формы и методы, универсальные по своей сущности, пригодны для воздействия на систему высшего образования и опосредованного регулирования деятельности вуза любой организационно-правовой формы: какие бы правила игры ни устанавливал частный вуз для своих студентов и сотрудников, он вынужден придерживаться целого ряда государственных требований, чтобы быть конкурентоспособным. Тем не менее в работах, посвященных проблемам негосударственного образования, авторы отмечают ненадлежащее урегулирование проблем организации деятельности негосударственных вузов, требуют особых подходов к управлению подобными учреждениями.<sup>212</sup> В качестве возражений хотелось бы отметить, что претензии авторов, во-первых, обусловлены явной направленностью законодательства об образовании на регулирование государственного сектора образования; во-вторых,

---

<sup>211</sup> Положение о порядке замещения должностей научно-педагогических работников в вузе РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 26.11.2002 г. № 4114.

<sup>212</sup> *Рекрут О. А.* Административно-правовой статус негосударственных вузов РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов. 2003. 25 с.

строго говоря, существующие нормы для негосударственных вузов создают те самые общеправовые рамки, которых достаточно для управления социальной сферой в условиях рынка; в-третьих, государственный контроль в сфере негосударственного образования не должен включать вмешательство во внутреннюю жизнь вуза в части его структуры, порядка назначения руководителя, так как это дело самого вуза и учредителя (см. ст. 11-1 и ст. 12 закона РФ «Об образовании»).

#### ***1.4. Организационные основы государственного регулирования высшего образования***

Организационной формой государственного регулирования высшего образования, как и в любой иной области административно-правовых отношений, являются соответствующие аппараты органов исполнительной власти. Юридически управление оформлено нормами административного права, а регулирование, наряду с этим, осуществляется нормами конституционного, финансового, гражданского, трудового, а также образовательного права (характеристике последнего посвящена следующая глава).

До недавнего времени функцию государственного регулирования высшего образования выполняло Министерство образования Российской Федерации как отраслевой орган управления системой на основе соответствующих федеральных законов, утвержденных на различных уровнях программ и концепций. Его задачи и конкретные функции были зафиксированы в положении о министерстве,<sup>213</sup> они подробно проанализированы в ряде работ.<sup>214</sup> Отчеты министерства за последние годы строятся именно с учетом тех направлений деятельности, которые определены ему соответствующей нормативной базой.<sup>215</sup>

В функциях министерства нашли свое отражение и специфические методы регулирования отношений в образовательной сфере. Переходя к характеристике современной системы управления высшим образованием, следует особо подчеркнуть: ни одно другое министерство не имело столь разноплановых функций, предполагающих проведение государственной политики, осуществление управления и координирование в установленном порядке деятельности других федеральных органов исполнительной

---

<sup>213</sup> Утв. пост. Правительства РФ от 24.03.2000 г. № 258 с изм. и доп.

<sup>214</sup> *Ильичев И. Е., Лазарева И. И.* Управление образованием в РФ (Министерство образования: задачи и функции)//Право и образование. 2002. №1. С.171–182; *Беляков С.А.* Лекции по экономике образования. С. 41–77.

<sup>215</sup> См.: Состояние и основные тенденции развития системы образования в 2001 г. М., 2002; Основные итоги работы системы образования в 2002 г. по реализации концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. М., 2003.

власти в области образования, молодежной политики, научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования, научных и иных организаций системы образования, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации (п. 1 Положения о Минобразования<sup>216</sup>). Его компетенция претерпела изменения в связи с развивающейся автономией вузов, их функционированием как единых учебно-научно-производственных комплексов, включающих образовательные учреждения различного уровня, а также учреждения дополнительного и послевузовского профессионального образования; отказом от командно-административных методов управления; появлением негосударственных вузов. Значительный объем компетенции министерства составляли функции общего, надведомственного характера.

За свою двухсотлетнюю историю министерство неоднократно трансформировалось. Становление и развитие системы органов управления образованием в России, СССР, а затем в Российской Федерации довольно подробно исследовано.<sup>217</sup> Структура и взаимодействие различных органов этой системы описаны в литературе по административному праву и специальных работах.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> В ред. постановления Правительства РФ от 12.10.2000 г. № 774.

<sup>217</sup> См.: *Дорохова Г.А.* Управление народным образованием в СССР. М.: Наука, 1965; *Салищева Н.Г., Ковешников Е.М., Стешенко Л.А.* О народном образовании. М.: Юрид. лит-ра, 1974. 128 с.; Государственное управление народным образованием в СССР//Сапаргалиев Г.С., Баянов Е.Б. и др. Алма-Ата: Наука, 1980; Управление социально-культурным строительством. М.: Юридическая литература, 1980. 352 с.; *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. 352 с.; *Шабайлов В.И.* Правовое регулирование социально-культурной деятельности. Минск: Наука и техника, 1981. 183 с.; Управление социально-культурным учреждением. Свердловск, 1986. 145 с.; *Иванов А.Е.* Высшая школа России в конце XIX – начале XX в. М., 1991; Высшее образование в России. Очерк истории до 1917г./ Под ред. В.Г. Кинелева; Народное образование в России. Исторический альманах. М.: Народное образование, 2001. С. 144–155; Очерки истории российского образования: В 3 т. М.: Изд-во МГУП, 2002.

<sup>218</sup> *Ильичев И. Е., Лазарева И. И.* Управление образованием в РФ. М., 2001; Беляков С.А. Лекции по экономике образования. С. 41–77; *Демин А.А.* Административное право РФ. С. 256–274; Управление современным образованием/ Под ред. А.Н. Тихонова; и др.

Известны различные мнения относительно системы органов управления образованием. Одни рассматривают ее как целостный организм, растворенный в социально-культурной сфере,<sup>219</sup> другие полагают, что управление образованием нельзя объединять в единую систему социально-культурного строительства; третьи считают, что органы управления образованием вообще не составляют единой системы. Общий недостаток классификации отраслей управления в рассматриваемой области состоит в том, что в ней нарушается соотношение между целым (общим), особенным (специфическим) и конкретным (частным).<sup>220</sup>

Учитывая специфику отношений по поводу высшего образования, исходя из того, что одной из важнейших задач науки и практики государственного управления является задача вовремя заметить назревшую необходимость изменения его структуры в связи с новым содержанием управления,<sup>221</sup> определим управление образованием как составную часть системы государственного управления (это целое, общее); как подотрасль в сфере управления социально-культурным строительством;<sup>222</sup> а управление высшим образованием – как отдельное, подвид и стержень всей системы управления образованием.

Подобная конструкция подчеркивает идею о своеобразии и особенностях содержания управления образованием в целом и высшим образованием в частности. Органы управления образованием действительно составляют самостоятельную систему, что обусловлено предметом воздействия. Вместе с тем представляется не вполне обоснованной попытка вывести органы управления образованием из системы образования.<sup>223</sup> Очевидно, что государство именно в лице своих органов выступает самостоятельным субъектом образовательных отношений в интересах личности и общества. Эта позиция закреплена в ст.8 закона РФ «Об образовании», ее же

---

<sup>219</sup> *Шабайлов В.И.* Указ. соч.; Государственное управление народным образованием в СССР; *Дорохова Г.А.* Указ. соч.

<sup>220</sup> См.: Управление социально-культурным строительством. С. 93.

<sup>221</sup> См.: *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит-ра, 1988. С. 175.

<sup>222</sup> В этом вопросе мы разделяем точку зрения В.Н. Дурденевского. (См.: Лекции по праву социальной культуры. М. – Л., 1929.)

<sup>223</sup> *Андиева М.С.* Управление образованием в РФ: правовой аспект. С. 141.

придерживаются и авторы проекта Общей части Кодекса РФ об образовании (см. ст. 50).

Эта публичная служба функционирует на тех же принципах, что и в других отраслях управления, и к ней, как уже отмечалось, применимы все общетеоретические положения о формах и методах управления.

Поскольку это сфера деятельности государства, создается система специальных органов управления, что закреплено в действующем законодательстве; причем оно не только отражает структуру федеративного государства, но и разграничивает компетенцию: учитывается необходимость централизации вопросов, имеющих общедоказательное значение, и обеспечение прав субъектов федерации. В сфере высшего образования и этот аспект имеет свою специфику.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ общие вопросы образования и воспитания отнесены к совместному ведению федерации и ее субъектов. В законе РФ «Об образовании» отдельно определяется компетенция РФ в области образования (ст. 28), компетенция субъектов РФ (ст.29), компетенция органов местного самоуправления (ст. 31), компетенция и ответственность образовательного учреждения (ст. 32). При этом предмет совместного ведения РФ и ее субъектов в области образования как таковой не определен. Как справедливо считает ряд исследователей, установленный статьей 30 цитируемого закона порядок разграничения компетенции органов государственной власти и органов управления образованием не соответствует требованиям времени.<sup>224</sup> В качестве положительного примера приводится ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в котором отдельно указывается компетенция Федерального Собрания РФ в области образования, отдельно - компетенция Правительства РФ, федерального (центрального) органа управления, государственной аттестационной службы (ст. 24 ФЗ «О ВППО»). Статья 25 того же закона гласит: «По общим вопросам высшего и послевузовского профессионального образования субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне установленной настоящим

---

<sup>224</sup> См.: Концептуальные основы правового обеспечения образовательной деятельности в РФ/ Т.С. Масловская, Г.Е. Владимирова, С.М. Косенок и др. Сургут: Дефис, 2002. С. 232.

Федеральным законом компетенции РФ в области высшего и послевузовского профессионального образования». Однако авторы полагают, что тем самым более полно и последовательно определена компетенция федеральных органов власти в области высшего и послевузовского профессионального образования, а также компетенция субъектов РФ. Думается, с этим нельзя согласиться, так как формулировки закона носят слишком общий характер. Безусловно, и в закон «Об образовании», и в ФЗ «О ВППО» необходимо ввести статью, в которой были бы максимально конкретизированы те общие вопросы, что входят в предмет совместного ведения федерации и ее субъектов в области образования (такая попытка в сфере ДПО была предпринята в законе «О дополнительном образовании» от 12.07.2001 г., на который, однако, было наложено вето Президента РФ). Интересно, что эта проблема перманентно присутствует на всех этапах развития законодательства об образовании. Так, и в 1981 г. В.И. Шабайлов указывал на необходимость более полного и четкого определения как исключительной, так и совместной компетенции Союза ССР и союзных республик.<sup>225</sup> Известная проблема несовершенства формулировок в данном случае отражает не качество законодательной техники, а советско-российские традиции решения подобных вопросов не правовыми, а политическими средствами.

Представляется целесообразным закрепить компетенцию федерации в области высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования в законе общего, системообразующего характера (каковым на сегодняшний день является закон РФ «Об образовании», хотя это нарушает законотворческую логику). Это возможно сделать и способом «от противного», путем законодательной минимизации полномочий в этой сфере субъектов федерации.

подавляющее большинство государственных вузов отнесено к федеральной собственности,<sup>226</sup> и совершенно логично, что весь объем функций в области регулирования высшего образования должен быть

---

<sup>225</sup> Указ. соч. С. 61.

<sup>226</sup> Постановление ВС РФ от 27.12.1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, гг. Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»//Ведомости Съезда народных депутатов РФ. 1992. №3. Ст. 89.

закреплен за федеральным органом управления образованием (как это и отражено в ст. 24 ФЗ «О ВППО», в действовавшем Положении о Минобразовании России). Это обусловлено также и значимостью высшего образования, и необходимостью обеспечения академической и трудовой мобильности, и повышением рейтинга российского диплома и т.д. Органы исполнительной власти субъектов федерации могут выполнять лишь те функции, которые им прямо предписаны или делегированы, например осуществлять контроль за соблюдением лицензионных требований (п. 32 Положения о лицензировании), участвовать в обеспечении **жизнедеятельности вузов**, обеспечивать социальной поддержкой преподавателей и студентов и т.д.<sup>227</sup> Именно в сфере регулирования высшего образования объективно необходимо сильное присутствие федерального центра, особенно в условиях, когда социально-экономическая ситуация обуславливает процессы регионализации высшего образования. Не вносит ясности и соответствующая глава проекта Кодекса РФ об образовании. Представляется, что действующий ФЗ «О ВППО» гораздо более определенно регламентирует эти вопросы, и при условии внесения отмеченных изменений целесообразно было бы использовать его статьи о разграничении компетенции в качестве основы для кодекса.

Хотя специфика различных типов образовательных учреждений обусловила полицентризм системы управления образованием в целом, современное состояние управления высшим образованием свидетельствует, напротив, о более высокой организации - об упрочивающемся организационном единстве. В Российской Федерации в сфере высшего образования действуют следующие органы исполнительной власти:

- федеральный орган управления высшим образованием – до недавнего времени Министерство образования РФ, с марта 2004 г. – система из трех органов: Министерства образования и науки РФ, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по образованию;
- федеральные ведомственные органы, точнее, их подразделения управления высшим образованием;

---

<sup>227</sup> Закон Республики Татарстан «Об образовании» от 19.10.1993 г. № 1982-ХП в ред. от 2.07.1997 г. №1247.

- государственные органы управления образованием субъектов федерации.<sup>228</sup>

Говоря о компетенции основного государственного органа в сфере регулирования высшего образования, нельзя не согласиться с выводом, который делают И.Е. Ильичев и И.И. Лазарева на основе анализа Положения о Министерстве образования РФ: министерство было сориентировано исключительно на систему государственных и муниципальных образовательных учреждений. И это обстоятельство также очень сильно отличает государственные подходы к регулированию экономической и социальной сферы: правила, действующие на рынке, общие для всех, в системе образования основной объект воздействия – государственные учреждения. «В отношении альтернативной негосударственной системы образования в документе для министерства сформулирована единственная задача - *запрашивать* в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, образовательных учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности сведения, материалы и документы, необходимые для осуществления возложенных на министерство задач (п. 6.5)».<sup>229</sup> Далее цитируемые авторы отмечают безусловную полезность этой функции, если собранная информация подвергается анализу с выработкой выводов и рекомендаций вплоть до законодательных инициатив. «Однако такая задача или направление деятельности - исследование процессов становления системы альтернативного образования в стране - правительственным положением Министерству образования не вменена. Таким образом, весь мощный исследовательско-аналитический потенциал министерства фактически остается в стороне от исследования этой важной задачи, имеющей немалую социальную значимость, поскольку в системе негосударственного высшего образования, например, в настоящее время обучается каждый четвертый студент, а доля негосударственных вузов составляет треть от их общего количества».<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> Ст. 37 закона РФ «Об образовании»; ранее действовавшая традиционная схема описана в цитируемых учебниках по административному праву.

<sup>229</sup> Ильичев И. Е., Лазарева И. И. Управление образованием в РФ. С. 181.

<sup>230</sup> Там же.

Справедливости ради следует заметить, что Министерство образования уделяет определенное внимание проблемам негосударственного сектора в образовании, а его работники пытаются на инициативной основе выполнять сравнительный анализ деятельности государственных и негосударственных учебных заведений, в том числе для выведения рейтинга вузов. Однако какой-либо специализированной структуры в Министерстве образования нет.<sup>231</sup> Позиция государства тем более удивительна, что частная форма собственности закреплена в Конституции РФ еще в 1993 г., а соответствующие нормы о негосударственных образовательных учреждениях появились уже в первой редакции закона РФ «Об образовании».

Фактическая рассредоточенность однородных управляемых объектов по различным системам органов управления (деконцентрация) также является причиной наличия надведомственных полномочий Минобразования. Закономерности развития управляемых объектов способствуют эволюции управленческой среды. Это обстоятельство, равно как и значимость прогрессивного развития системы высшего образования для блага общества настоятельно требует сместить акценты в системе органов управления высшим образованием в сторону Минобразования России. Не случайно вузы ведомственной подчиненности зачастую обращаются к министерству с просьбой забрать их в свое ведение. В Республике Татарстан подобные заявления исходили, к примеру, от Казанской государственной сельскохозяйственной академии; в то же время справедливости ради нужно отметить, что вузы Министерства культуры – Казанский государственный университет культуры, Казанская государственная консерватория – настаивали на сохранении ведомственной подчиненности, считая, что Минкульт лучше учитывает их специфику и поможет с трудоустройством выпускников.

Сегодня вузы находятся в ведении самых различных министерств и ведомств. Из 568 федеральных вузов лишь 333 подчинены Минобразованию. Разграничение полномочий между Минобразованием России и федеральными органами исполнительной власти, имеющими в своем ведении вузы, осуществляется

---

<sup>231</sup> На этот же недостаток в деятельности федерального министерства указывают С.А. Беляков, О.А. Рекрут в указ. соч.

Правительством РФ. Как уже отмечалось выше, ключевые вопросы регулирования высшего образования решало Минобразование. В положениях о министерствах и комитетах, имеющих в своем ведении вузы и учреждения дополнительного профессионального образования, по-разному, зачастую неконкретно формулируются управленческие функции и связи в этой сфере. Как правило, к компетенции иных органов в отношении подведомственных вузов относятся: обеспечение функционирования учреждений образования и содействие развитию их сети; определение порядка профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации специалистов, согласование контрольных цифр приема или координация деятельности образовательных учреждений по определению объемов и структуры подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов отрасли, утверждение уставов и избранных ректоров, согласование стандартов по перечню закрепленных специальностей и т.д.<sup>232</sup>

В положениях о министерствах даже присутствуют противоречия в сравнении с действующим законодательством. Так, согласно положению, Минсельхоз РФ совместно с Минобразования России осуществляет полномочия собственника в отношении объектов федеральной собственности учреждений системы ВПО, хотя эти полномочия должно осуществлять Мингосимущество РФ; в Положении о Министерстве культуры ему приписана функция аттестации и аккредитации подведомственных учреждений – известно, что в отношении вузов это исключительная компетенция Минобразования России.<sup>233</sup> В Положении о Министерстве финансов вообще ни слова не сказано о подведомственных образовательных учреждениях.<sup>234</sup> В Положении о Министерстве транспорта РФ, наоборот, закреплена функция управления профессиональными образовательными учреждениями. Думается, это не вполне корректная

---

<sup>232</sup> Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 29.11.2000 г. № 901; Положение о Министерстве культуры РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 6.06.1997 г. № 679; Положение о Министерстве транспорта РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 30.12.2000 г. № 1038; Положение о Министерстве здравоохранения РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 29.04.2002 г. № 284; и др.

<sup>233</sup> Положение о Министерстве культуры РФ.

<sup>234</sup> Положение о Министерстве финансов РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 6.03.1998 г. №273.

формулировка в сопоставлении с надведомственными функциями Минобразования России в части регулирования высшего образования и с учетом того обстоятельства, что функции оперативного характера выполняют сами вузы.

Вообще, ситуация далека от оптимальной. Нельзя мотивировать отнесение вузов к различным управляющим органам спецификой отношений в той или иной сфере управления. В данном случае специфика одна: суть образовательные отношения. Это, скорее, сохранившаяся традиция: «ведомственная чересполосица» в управлении системой высшего образования – для России картина вполне привычная с самого момента возникновения Министерства образования (народного просвещения).<sup>235</sup> Ни в прежние времена, ни сегодня нельзя расценивать положительно это обстоятельство. Применимы к современной ситуации слова Д.М. Менделеева: министерства преследуют «узкие ведомственные цели» самообеспечения кадрами, поэтому и российская высшая школа конца XIX – начала XX в. не представляла собой четко скоординированной системы. Сегодня министерства, в чьем ведении находятся вузы, нередко выходят за рамки обозначенных в положениях о министерствах полномочий. Следствием этого является и несоответствие ведомственных нормативных актов законодательству об образовании (например, Положение о клинической ординатуре, утвержденное приказом Минздрава РФ от 17.02. 1993 г. № 23). Пожалуй, только «силовые» ведомства, сохраняя свою специфику, стараются в ведомственном нормотворчестве использовать акты Минобразования России по соответствующим вопросам.<sup>236</sup>

Не налажено и должное взаимодействие Минобразования с другими органами исполнительной власти РФ, имеющими вузы в своем ведении. Представляется очевидным, что при всем своеобразии медицинского образования, образования по специальностям искусства

---

<sup>235</sup> См. об этом подробнее: *Иванов А.Е.* Высшая школа России в конце XIX – начале XX в. С.159–162, 174–177.

<sup>236</sup> Инструкция об организации подготовки научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования пограничной службы РФ. – Утв. приказом ФПС от 26.04.2002 г. №282; Положение о порядке осуществления военным образовательным учреждением ВПО Минобороны РФ платной деятельности в области образования и в других областях. – Утв. приказом Министра обороны РФ от 23.01.2004 г. № 25; и др.

и культуры и т.п. руководство высшим образованием должно быть сосредоточено в одном федеральном органе. Нужно учитывать не специфику обучения по конкретной специальности как аргумент для ведомственной разобщенности, а специфику отношений в области высшего образования и организации деятельности вузов. Именно Минобразование России являлось организационно-методическим центром всей системы управления, было наделено для этого необходимой компетенцией.

Проблема может быть решена: в федеральных органах исполнительной власти по управлению образованием должны быть созданы отделы вузов культуры, финансов, медицинских вузов и т.д. (теперь эта рекомендация относится, главным образом, к Федеральному агентству по образованию).

Такая структура позволит отразить специфику «отраслевого» образования, наладить реальное взаимодействие с министерствами – «потребителями» кадров и обеспечить единство государственного регулирования высшего образования. Возможно, и в структуре иных органов исполнительной власти следует сохранить соответствующие отделы для совместной деятельности с федеральными органами управления образованием, чтобы поддерживать «отраслевой» интерес к высшему образованию соответствующего профиля. Исключение из этого единообразия может быть сделано для вузов Минобороны, МВД и т.п., поскольку обучение в них связано одновременно с прохождением службы и подчинением уставам о дисциплине.

Позитивный пример и реальную возможность такой организации демонстрирует нам ВАК Минобразования России – достаточно самостоятельная структура в системе министерства с единой системой требований.<sup>237</sup> Ее мощному управляющему воздействию подчинены все вузы независимо от их организационно-правовой формы. В его ведении находятся и научные организации, где есть диссертационные советы. На сотрудничество, признавая компетентность и рейтинг ВАКа, идут и бывшие республики СССР. Соответствующий протокол от 24.11.1998 г. о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и

---

<sup>237</sup> Положение о ВАК Минобразования России. – Утв. приказом Минобразования России от 11.04.2002 г. №1356; Положение о порядке присуждения ученых степеней.

званиях подписали правительства Республик Таджикистан, Беларусь, Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации.<sup>238</sup>

Представляется, что «охват» министерством всех вузов позволил бы обеспечить выполнение государством той необходимой функции поддержки по отношению ко всем вузам, к системе высшего образования, о чем говорилось выше. К сожалению, эта ситуация с множеством управляющих субъектов была не единственным недостатком в организации управлением высшим образованием в России и в деятельности Минобразования, что в конечном счете обусловило новую структуру управления образованием. Вместе с тем пока в ней не просматриваются функционально-организационные возможности решения еще одной актуальной проблемы – проблемы регионализации высшего образования.

Недооценка в деятельности министерства региональной специфики не может не сказываться на развитии региональной системы высшего образования и работе вузов. К сожалению, «парад суверенитетов» затронул все сферы жизнедеятельности субъектов федерации, в том числе и образование. В этих условиях для вузов особенно важно было ощущать поддержку федерального министерства, в том числе путем представления интересов подведомственных вузов при возникновении проблемных ситуаций. Министерство подобной активности не проявляло, возможно, справедливо полагая, что субъекты федерации обязаны соблюдать федеральное законодательство, и не учитывало законотворческой и управленческой активности отдельных регионов.

По словам начальника Управления региональной политики Минобразования России, существующую в настоящее время региональную организацию системы образования уместнее всего интерпретировать как стихийно сложившийся результат почти десятилетнего управленческого творчества администраций субъектов Российской Федерации, получивших в этом отношении полную свободу после принятия в 1992 г. закона «Об образовании (ст.29, п.6), который отнес к их компетенции «формирование государственных органов управления образованием и руководство ими».<sup>239</sup>

В субъектах федерации осуществлялся самостоятельный поиск собственной модели органа управления, «максимально адекватной

---

<sup>238</sup> Бюллетень Минобразования России. 2002. № 10.

<sup>239</sup> Образование в России. С. 133.

образовательным реалиям» (хотя эти реалии далеко не всегда объективно отображались в сознании лиц, принимавших соответствующие решения). Поэтому в ряде регионов существуют органы управления собственно образованием, в других – образованием и наукой, в третьих – образованием и культурой и т.д. Кроме того, в некоторых регионах управление учреждениями образования разных уровней разнесено по разным ведомствам. Нередко вопросы высшего образования курируют соответствующие отделы органов управления образованием субъектов федерации.

В Республике Татарстан вопросами высшего образования в той или иной мере занимаются один из заместителей Премьер-министра, соответствующие отделы Кабинета Министров и Министерства образования Республики Татарстан (в его ведении находятся три вуза республики). В целом их роль в управлении высшим образованием в регионе незначительна. Однако отмеченные недостатки в формулировках российского законодательства о компетенции приводят к тому, что, например, в Положении о Минобразовании Республики Татарстан зафиксирована ответственность министерства за выполнение такой функции, как управление ВПО (п.3.1 Положения о Министерстве образования Республики Татарстан).<sup>240</sup> Не случайно Министерство образования республики пыталось обязать вузы федерального подчинения заключить с ним административный договор по аналогии с договором с Минобразованием России. На самом деле, речь может идти только о внешнем, координирующем управлении. Наличие органов управления высшим образованием в республиках не должно препятствовать усилению единства и неделимости системы высшего образования. Поэтому и назначение руководителя регионального органа управления образованием согласовывается с Минобразованием России (п. 5.48 Положения о министерстве).

Вопросам регионализации автор уже уделил определенное внимание.<sup>241</sup> Значение этого процесса отмечается также в целом ряде

---

<sup>240</sup> Положение о Министерстве образования Республики Татарстан. – Утв. пост. Кабинета Министров РТ от 9.07.2001г. №435. Можно привести и другие некорректные формулировки цитируемого положения.

<sup>241</sup> Правовой статус высших учебных заведений в РФ (административно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. Казань – Екатеринбург, 1996; Управление вузами в условиях федеративного государства//Тезисы докладов участников межд. семинаров «Университет в меняющемся мире». Казань:

работ по проблемам образования.<sup>242</sup> Следует, однако, подчеркнуть, что отношение к ней неоднозначное, и с учетом особенностей и значимости высшего образования требуется выдержать разумный паритет между централизацией и децентрализацией как наивысшим проявлением регионализации. Не случайно, к примеру, во Франции, которая никогда не отличалась консерватизмом, проблему децентрализации управления образованием решают на протяжении 17 лет.<sup>243</sup> Это проблема не только российского масштаба, ею озадачены страны европейского сообщества, США и Канада, развитые азиатские страны.<sup>244</sup>

«Ключевым вопросом для каждого государства–члена Европейского союза (ЕС) является определение необходимой степени централизации финансирования и управления системами образования и профессиональной подготовки, а также того, насколько децентрализация может быть эффективным и действенным подходом к управлению и контролю. Каждое государство стремится найти оптимальное равновесие между центральным, промежуточным (регион, местные органы, муниципалитет и т. д.) и институциональным уровнями ответственности, контроля и автономии».<sup>245</sup> В работах по этой проблеме обсуждается, как наилучшим образом соединить максимальное участие в сфере образования заинтересованных лиц, что связано с децентрализацией, с сохранением более централизованной системы ответственности и

---

Изд-во КГУ, 1997; Общее и особенное в управлении вузами в регионах: опыт Республики Татарстан//Тезисы докладов международной конференции «Право и высшее образование». М.: изд-во УДН, 1997; Концепция развития системы высшего образования в Республике Татарстан// М.С. Ахмадуллин, Р.М. Валеев, С.Г. Дьяконов и др. Казань, 2000. 19 с.; Концепция развития дополнительного профессионального образования в Республике Татарстан. Проект/ Ф.Ф. Харисов, В.Н. Галеев, Р.Б. Галеева и др. Казань, 2002. 12 с.

<sup>242</sup> См.: *Новиков Д.А.* Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем (концептуальные положения). М., 2001. 83 с.; *Кинелев В.Г.* Объективная необходимость. С. 189–212; Образование в России; *Беляков С.А.* Лекции по экономике образования. С. 54–76; и др.

<sup>243</sup> См. об этом: Белая книга российского образования. Ч. II.

<sup>244</sup> Там же; см. также: Особенности развития современного развития высшего образования в ведущих странах мира.

<sup>245</sup> Белая книга российского образования. Ч. II. С. 10.

обязанностей, целью которой является обеспечение целостности и стабильности.

При этом под децентрализацией мы понимаем любое изменение элементного состава системы и (или) связей между ее элементами, приводящее к тому, что взаимодействие (управляющее, информационное и т.д.) каждого из элементов с другими элементами уменьшается или, по крайней мере, не возрастает. Примером децентрализации является увеличение числа управляющих органов или управляемых элементов (при выполнении требования сокращения взаимодействия), введение дополнительных уровней иерархии, разбиение управляемых элементов на подсистемы и т.д. Обратное изменение, приводящее к возрастанию или, по крайней мере, к неубыванию взаимодействия, называют централизацией. Примером централизации является сокращение числа управляющих органов (при выполнении требования неуменьшения взаимодействия), объединение подсистем, сокращение числа уровней иерархии и т.д. Децентрализация или централизация не обязательно подразумевают изменение структуры системы – например, в рамках фиксированной структуры может быть изменен механизм управления за счет сокращения информационных потоков и т.д.<sup>246</sup>

Децентрализация или централизация некоторой системы соответствует переходу к новой системе. Сравнивая максимально возможные (в рамках заданных ограничений) эффективности управления этими системами, можно говорить о целесообразности централизации или децентрализации – если эффективность не уменьшилась, то переход целесообразен. Умея сравнивать результаты всех допустимых переходов, можно выбирать наилучшую структуру и механизм управления. И это тоже одна из функций управляющего органа – Минобразования России: изучение опыта регионов, оценка эффективности политики регионализации в целях обеспечения того оптимума, о котором уже упоминалось выше.

Пример Республики Татарстан, деятельность республиканского Министерства образования – это свидетельство явной попытки максимальной децентрализации. Между тем региональная политика Минобразования России была сориентирована на иное – на активное участие высшей школы в повышении уровня и

---

<sup>246</sup> См. Новиков Д.А. Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем. С. 29.

качества жизни населения региона, учет своеобразия экономических, национальных и демографических условий региона при соблюдении общегосударственных интересов в структуре и объеме подготовки кадров, необходимых для развития экономики и социальной сферы.<sup>247</sup> Соответствующие органы субъектов федерации призваны содействовать функционированию системы с учетом региональных условий.

Напряженность в этой сфере отчасти снимается благодаря активной позиции Совета ректоров вузов региона, добившихся во исполнение вышеназванных целей и обеспечения истинной регионализации подписания ряда специализированных документов, в том числе административных договоров, в ходе развития договорного процесса между РФ и Республикой Татарстан.<sup>248</sup> Это Соглашение между Правительством РФ и Правительством РТ в области высшего образования от 5.06.1993 г.; Договор об имущественном обеспечении деятельности государственных вузов в РТ от 21.04.1995 г., Договор между Минобразованием России и Государственным комитетом Республики Татарстан по управлению государственным имуществом от 15.04.1998 г. Был подготовлен и проект Федеральной программы развития регионального образовательно-научного комплекса (модель Республики Татарстан).

В дальнейшем идея регионализации в ее оптимальном развитии была закреплена двумя важными для региона и высшей школы России документами: постановлением Правительства РФ от 16.06. 1997 г. №722 о включении Кабинета Министров Республики Татарстан в состав учредителей федерального вуза – Казанского государственного технологического университета и приказом Минобразования России от 29.12.2000 г. № 3918 «Об опыте работы университетских комплексов и округов Республики Татарстан и Республики Мордовия и задачах реструктуризации региональных систем профессионального образования». Республике был присвоен статус федеральной экспериментальной площадки по отработке моделей университетских комплексов.

---

<sup>247</sup> См. об этом: *Кинелев В.Г.* Объективная необходимость. С. 189–213.

<sup>248</sup> Как известно, он завершился подписанием договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15.02.1994 г.

В других регионах также накоплен определенный опыт в этой области.<sup>249</sup> Он подробно представлен в Комментарий к закону РФ «Об образовании»,<sup>250</sup> в специализированных работах,<sup>251</sup> отражен в соответствующих документах.

Однако и Минобразование России было не вполне удовлетворено сложившейся ситуацией. Поэтому в целях конкретизации компетенции в каждом регионе оно обязало органы управления образованием субъектов федерации подписать очередной договор. Неконституционный путь решения проблем управления высшим образованием, даже очень важных, может повлечь за собой новый виток рассогласования в деятельности управляющих субъектов, что отрицательно скажется в первую очередь на участниках образовательной деятельности. Возможно, было бы целесообразным предусмотреть формирование согласительных комиссий на общественно-государственных началах.

Как уже отмечалось, в основу государственной политики в области образования положен принцип государственно-общественного характера управления, и управление высшим образованием – особенно яркая тому иллюстрация. В этой сфере накоплен значительный опыт. Регламентация деятельности общественных организаций и объединений в системе ВПО в самом общем виде представлена в ст. 15 ФЗ «О ВПО», однако по логике закона РФ «Об образовании» они не включены в систему органов управления образованием (см. ст. 37).

---

<sup>249</sup> См.: раздел 1.3 настоящей работы; Основные тенденции развития законодательства субъектов РФ об образовании. М. 2001. 9 с.; Основные итоги работы системы образования в 2002 г. по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. С. 36, 45–46; и др.

<sup>250</sup> Под ред. В.И. Шкатуллы. С. 425–466.

<sup>251</sup> Региональные особенности реализации федеральной программы «Развитие образования в России»// Материалы конференции. Казань: Карпол, 1997; *Балбеко А.М.* Политико-правовые основы развития региональных систем высшего образования субъектов РФ//Право и образование. 2002. №4. С. 45–51; *Ефремов Л.Г.* Стратегия управления развитием высшего образования в республиках – субъектах РФ. Автореф. дис... д-ра экон. наук. СПб., 2000. 34с.; Концептуальные основы правового обеспечения образовательной деятельности в РФ; и др.

Значительный шаг вперед в этом направлении сделан в проекте Общей части Кодекса РФ об образовании: им посвящена отдельная глава 11 «Государственно-общественные органы и общественные объединения системы образования». Впервые в тексте они упоминаются в главе «Государство и органы управления системой образования», где прописан и механизм их взаимодействия. В специальной главе даны принципы создания и деятельности государственно-общественных и общественных организаций (объединений) в системе образования, приведена их классификация в зависимости от компетенции и времени функционирования. Это существенно повышает статус подобных формирований, а точнее, надлежащим образом закрепляет их истинную роль в вопросах регулирования высшего образования. Законодательно предлагается ввести новый специализированный орган – комиссию по охране прав обучающихся.

Государственный контроль в сфере высшего образования, который в основном осуществляло Министерство образования, также предполагает участие вузовской общественности. Контрольно-надзорные функции министерства охватывали все направления деятельности вузов: исполнение законодательства об образовании, соблюдение прав граждан, качество образования, расходование бюджетных средств, бухгалтерский учет и отчетность и т.п. На протяжении последнего времени работниками системы образования и специалистами высказывалось мнение, которое обобщил С.В. Куров: положение, при котором одновременно функции лицензирования образовательной деятельности образовательных учреждений, их учредителя, установление нормативов лицензирования принадлежат одному и тому же органу, противоречит принципам управления. Это же замечание относилось и к процедурам государственной аттестации и аккредитации образовательных учреждений.<sup>252</sup> Думается, государство, выстраивая систему регулирования и контроля в сфере образования, особенно высшего, учитывало всю специфику отношений в этой области и недопустимость общих формализованных подходов, когда, к примеру, сертификацию и стандартизацию образовательных услуг осуществлял бы Госстандарт России в

---

<sup>252</sup> Куров С.В. Проблемы правового регулирования образовательной деятельности // Право и образование. 2003. №4. С. 82.

соответствии с ФЗ «О техническом регулировании»<sup>253</sup> или ранее действовавшими законами РФ «О сертификации» и «О стандартизации».<sup>254</sup> В управлении образованием нужны именно специалисты в этой области. Что же касается независимой экспертизы качества образования, эти задачи должна была решать Государственная аттестационная служба (ГАС), не зависящая от Минобразования России. Ее создание, однако, затянулось (см. п.19 ст.33 закона РФ «Об образовании»), и до недавнего времени министерство все еще принимало документы, отражающие его участие в аттестации вузов.<sup>255</sup> Вместо Государственной инспекции по аттестации учебных заведений РФ в структуре министерства функционировал соответствующий департамент.

В итоге было принято решение о необходимости внесения поправок в российское законодательство, связанных с формированием государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования. Созданная в Минобразовании России рабочая группа с участием представителей Совета Федерации, Государственной Думы, аппарата Правительства, академической общественности внесла предложение, согласно которому формирование такой системы должно быть связано не с созданием нового государственного органа управления, региональных административных структур, а с упорядочением имеющихся федеральных и региональных органов оценки и контроля качества образования. Министр образования России подчеркнул, что в каждом регионе необходимо выстроить «систему совместной работы советов ректоров, органов управления образованием субъектов РФ и Минобразования России по контролю за текущим исполнением лицензионных и аккредитационных требований находящихся в данном регионе вузами, филиалами и представительствами вузов вне зависимости от их ведомственной подчиненности и формы собственности».<sup>256</sup> Действующая сейчас система лицензирования,

---

<sup>253</sup> ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ.

<sup>254</sup> Закон РФ «О стандартизации»// ВВС. 1993. №25. Ст. 917; Закон РФ «О сертификации продукции и услуг»// ВВС. 1993. №26. Ст. 966.

<sup>255</sup> «Порядок комплексной оценки деятельности вузов». Приказ Минобразования России от 12.11.1999 г. №864.

<sup>256</sup> Из выступления В.М. Филиппова. Некоторые основные мероприятия по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.//Инновации в образовании. 2003. № 3. С. 21.

аттестации и аккредитации вузов и их филиалов не позволяет министерству обеспечить эффективный контроль за текущим исполнением лицензионных и аккредитационных требований, а значит – за качеством работы вуза (филиала, представительства). По его мнению, разработанные поправки «учитывают требования минимизации расходов федерального бюджета, отражают накопленный передовой российский и зарубежный опыт аттестации и контроля качества, нацелены на максимальное поддержание независимости будущей системы аттестации и контроля качества образования, создание строгой вертикальной интеграции и единства нормативно-правовой и методической методик, критериев и средств оценки качества образования в стране. Все это позволит повысить уровень и эффективность управления российской системой образования, укрепит единство образовательного пространства страны».<sup>257</sup> Был подготовлен проект постановления Правительства РФ, относящийся к формированию федерального аттестационного центра.

Логика развития событий привела к созданию специализированного органа исполнительной власти – Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. Она находится в ведении нового Министерства образования и науки, ей переданы полномочия по специализированному контролю и надзору за исполнением законодательства в сфере деятельности министерства, за качеством образования и подготовки выпускников, за деятельностью диссертационных советов. Именно эта структура будет теперь осуществлять триединую функцию лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений. Ей же поручено рассматривать вопросы присвоения ученых званий и присуждения ученых степеней, а также подтверждать, признавать и устанавливать эквивалентность документов об образовании, ученых званиях и ученых степенях. Таким образом, все специфические методы контроля в сфере образования теперь будет применять специализированная федеральная служба.

Вообще, распределение полномочий между тремя федеральными управленческими структурами вселяет надежду на оптимизацию регулирования этой сферы. И дело здесь не только в

---

<sup>257</sup> Основные итоги работы системы образования в 2002 г. по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г.: Аналитический доклад. М., 2003. С. 53–54.

группировке функций (регулятивные, контрольно-надзорные, организационные), но и в четком определении их иерархии, а также в комплексном подходе к проблемам.

Так, первое место отводится функциям по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования и науки и сопряженных областях (научно-техническая, инновационная деятельность, молодежная политика, воспитание, социальная защита и социальная поддержка и т.п.) – они в компетенции Министерства образования и науки. Далее следуют контроль и надзор – это компетенция специализированной федеральной службы. Наконец, Федеральное агентство по образованию, во-первых, отвечает за управление государственным имуществом: ему переданы функции собственника в части государственного имущества образовательных учреждений, собственно «управление», следовательно, осуществляется только в отношении имущественных объектов (до настоящего времени, в отличие от предприятий, никто не рассматривал образовательное учреждение только как имущественный комплекс; как понятие, относящееся к организационно-правовым формам деятельности, учреждение включает в себя еще и систему **отношений**). Во-вторых, агентство осуществляет функции оказания государственных услуг в сфере образования, воспитания, молодежной политики и развития общедоступных образовательных ресурсов.

По мнению работников вузов, термин «услуги» не должен применяться к образованию вообще и к высшему образованию в частности, поскольку образование – сложный процесс, совместная деятельность преподавателя и студента с целью получения профессиональных знаний, поиска истины, обретения культуры и воспитания, которому государство содействует путем создания соответствующих правовых, организационных, материально-технических условий. Но в контексте функций органа исполнительной власти внедрение понятия услуги можно оценить положительно. Государство тем самым подчеркивает одновременно и собственную вторичность в этом процессе, и свою обязанность его обеспечить (услуга – это «действие, приносящее пользу, помощь другому».<sup>258</sup>

Представляется, что с точки зрения современной организации органов исполнительной власти в сфере образования и их

---

<sup>258</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. С. 686.

компетенции деятельность образовательных учреждений может быть вполне автономной. Возможно, это очередной исторический виток в проблеме автономии и авторитарности, в извечном вопросе во взаимоотношениях власти, вузов, преподавателей и студентов.

И сегодня по-прежнему применимы слова Н. Сперанского: «Раз государство хочет обеспечить обществу те бесконечные материальные и моральные благоденствия, которые приносит культура истинной науки, оно не может не считаться с особою природой этих столь чуждых собственной его природе учреждений (университетов). Государство, дающее на них общественные средства, должно наложить на себя ряд самоограничений. Собственно говоря, его участие в управлении подобной научной высшей школой желательно лишь в тех пределах, в каких оно необходимо, чтобы предотвратить опасность потери внутренней свободы, которая грозит всегда коллегиям, поставленным вне всякого общественного контроля. Помимо же этого государственная власть без опасения погубить душу дела не может налагать на университетскую жизнь никаких правительственных стеснений».<sup>259</sup>

Вопрос об автономии никогда не был праздным для российских вузов, не случайно историю развития российской высшей школы рассматривают и в этом ракурсе.<sup>260</sup> От его решения зависело не только самостоятельное существование высшей школы, но и степень социального и политического доверия, ей оказанного.<sup>261</sup>

Мы не стали бы акцентировать внимание на проблеме автономии, если бы высшая школа не являлась значимым публичным институтом и не отражала бы общие тенденции развития общества. К примеру, в России в XVIII веке широкая автономия университетов не легко совмещалась со строем всех остальных государственных учреждений и с «общим направлением русской жизни», поэтому, несмотря на формулировки Устава Московского университета 1755 г., автономии в части академических свобод не было: свобода

---

<sup>259</sup> *Сперанский Н.* Государство и наука. (Цит. по: *Беляков С.А.* Лекции по экономике образования. С. 36.)

<sup>260</sup> Автономия и авторитарность (Исторический обзор реформ отечественного высшего образования). М., 1991; *Жураковский В.М.* Право на самостоятельность//Высшее образование в России. 1995. № 2; *Кинелев В.Г.* Объективная необходимость.

<sup>261</sup> См. *Нечаев Н.Н., Князев Е.А.* Реформы и контрреформы: из истории российских университетов//Народное образование. 1991. С. 157.

преподавания отпадала сама собой ввиду недостатка ученых сил; свобода слушания – ввиду недоверия к самодеятельности студентов.<sup>262</sup> В университетских уставах 1804 г. указывались предметы, преподаваемые по всем отделениям. А в конце первой четверти XIX в. контроль за содержанием и направлением лекционных курсов усилился настолько, что Министерство духовных дел и народного просвещения рассматривало не только программу курса, но и конспект лекций. Университетский устав 1835 г. сделал программы преподавания неподвижными. Даже в прогрессивном Уставе 1863 г. не нашла отражения идея свободного преподавания и учения.<sup>263</sup> Только в проекте Общего устава императорских российских университетов предусматривалось, что «устройство преподавания всецело возлагается на факультеты». При этом предполагалась схема, в целом соответствующая и поныне действующей: факультеты рассматривали программы лекций и планы семинарских занятий, представляемые преподавателями ежегодно (ст.57 §1 п.2 проекта).<sup>264</sup> Советский период также характеризуется детальной регламентацией учебного процесса и всей студенческой жизнедеятельности,<sup>265</sup> что, безусловно, не давало особого простора для творчества ни вузам в целом, ни преподавателям. Хозяйственная самостоятельность советских вузов была свернута вместе с прекращением НЭПа.<sup>266</sup>

Между тем независимость университетов и академическая свобода - основные компоненты классической идеи университета, наряду с объединением научных исследований и преподавания с общим образованием (Фихте, Гумбольдт). Она не признает внутри

---

<sup>262</sup> См.: *Воробьев В.А.* К истории наших университетских уставов//Русская мысль. 1905. № 12. С. 4; *Милюков П.К.* Университеты в России. С. 790.

<sup>263</sup> *Милюков П.К.* Указ.соч. С. 793.

<sup>264</sup> Приложения к Проекту Общего устава императорских российских университетов. С. 17.

<sup>265</sup> Положение о высших учебных заведениях. – Утв. СНК РСФСР 2.09.1921г. СУ. 1921. №65; Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) «О работе вузов и о руководстве высшей школой» от 23.06.36 г. //Высшая школа. М., 1978. С. 14; Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании от 19.07.1973 г. М.: Юрид. лит-ра, 1987. См. об этом также: *Барабашева Н.С.* Правовой статус вузов в СССР. М.: Изд-во МГУ, 1979. С.13–17.

<sup>266</sup> *Штамм С.И.* Управление народным образованием в СССР (1917–1936). М.: Наука, 1985. 284 с.

своей среды никаких авторитетов и уважает только истину в ее бесконечных формах.<sup>267</sup> Вузовские свободы, автономии и привилегии нужно рассматривать как основополагающие правовые категории для обеспечения эволюции системы высшего образования.<sup>268</sup>

Современная зарубежная концепция автономии и академических свобод считает их необходимым условием существования вузов - независимо ни от экономических, ни от политических властей. Усиливая автономию вузов, правительства надеются создать благоприятные условия для повышения качества образования, развития способности к созиданию и творчеству. Не случайно философы даже подразделяли государства на типы в зависимости от их отношения к университету: свободное, демократическое и несвободное, тоталитарное (К. Ясперс).<sup>269</sup>

Автономная модель высшей школы предполагает ее известную независимость от правительственного контроля на основе демократизма, выборности, сменяемости и коллегиальности руководства. По оценке В.М. Жураковского, в 90-е годы XX в. в России в действующих нормативных актах об образовании прослеживается идея построения «минимально централизованной системы государственно-общественного управления высшей школы, рассчитанной на участие в ней федеральных, региональных и муниципальных органов власти, опирающейся на самоуправленческие формы и методы организации вузовской жизни».<sup>270</sup>

Основой подлинной автономии является возможность вузов самостоятельно определять экономическую политику; автономия вуза также должна охватывать области его учебной и научной деятельности. Следовательно, при характеристике вуза как автономного образовательного учреждения следует иметь в виду автономию административную, учебную, финансовую, педагогическую и научную. Подобную расшифровку автономии содержит и законодательство ряда европейских государств.<sup>271</sup>

---

<sup>267</sup> *Захаров И., Ляхович Е.* Карл Ясперс: идея университета в XX в. // *Alma mater.* 1993. №4. С.21–22.

<sup>268</sup> *Жураковский В.М.* Право на самостоятельность. С. 23.

<sup>269</sup> *Захаров И., Ляхович Е.* Указ. соч.

<sup>270</sup> *Жураковский В.М.* Указ. соч. С. 25.

<sup>271</sup> См.: Особенности современного развития высшего образования в ведущих странах мира. С. 80; Кодекс об образовании Франции; и др.

Определим автономию вуза как право на определение содержания образования, самостоятельность в области финансово-хозяйственной деятельности, широкие возможности в формировании контингента, структуры подготовки специалистов, нахождении заказчиков на свои услуги, самостоятельность при проведении научных исследований и право на формирование органов внутреннего управления (в пределах, определенных законодательством и уставом образовательного учреждения).

Понимая автономию вуза не как самоцель, а прежде всего как свободу преподавания, обучения и исследования, высшая школа дает возможность проявиться индивидуальности студентов и преподавателей, научных сотрудников. Новые цели и ценности российской высшей школы должны поддерживаться атмосферой академических свобод, определение политики в области образования не должно зависеть от политической конъюнктуры. В то же время практика подтверждает тезис об определенном пороге экономических свобод и автономий, перешагнув который, система может подвергнуться саморазрушению. Во избежание этого создаются специальные устойчивые системы государственного контроля, такие как стандарты образования, лицензирование, аттестация и аккредитация. Скрытой формой государственного контроля за системой можно считать ежегодно публикуемый рейтинг вузов.<sup>272</sup>

Автономия вузов – способ лучшей приспособляемости последних к насущным социально-экономическим задачам. Только реальная автономия в рамках, предусматриваемых обществом и законами, позволит образовательной системе адаптироваться к потребностям эволюционирующего общества и постоянного научно-технического прогресса. Но автономия предполагает и ответственность вуза перед личностью, обществом и государством. Поэтому так важно правильно установить рамки и создать сбалансированную модель статуса. При этом для достижения оптимума необходимо учитывать все условия и факторы, влияющие на эволюцию статуса: экономические, социальные, политические и духовные. На развитие правового статуса влияют и перемены в международных контактах: это открывающиеся границы,

---

<sup>272</sup> Приказ Минобразования России от 26.02.2001 г. № 593 «О рейтинге вузов».

интенсификация обменов, расширение сотрудничества в интеллектуальной и образовательной сфере и т.п.<sup>273</sup>

Сегодня идея автономии вузов в России законодательно оформлена. Она определена в качестве принципа государственной политики (ст. 2 закона РФ «Об образовании»), ей посвящена ст. 3 ФЗ «О ВППО» «Автономия вузов и академические свободы». С учетом вышеизложенного пределы государственного вмешательства, закрепленные нормами образовательного права, отраженные в принципах государственной политики в области образования, можно определить как необходимые и достаточные для достижения целей образования и воспитания при условии уважения прав и интересов личности и автономии образовательных учреждений. То есть принципами новых взаимоотношений в системе провозглашаются высокая степень свободы вузов при сохранении контроля государства за их деятельностью по минимальным позициям, необходимого для предотвращения ущемления прав личности на образование, сохранения единого образовательного пространства, предупреждения финансово-хозяйственных злоупотреблений и т.п.<sup>274</sup> Особо отметим, что автономия вуза в части учебной деятельности подкрепляется академическими свободами участников образовательного процесса, в том числе конституционной свободой преподавания (ст. 44 Конституции РФ).

Проблема выдержать заявленные рамки автономии в реальной жизнедеятельности вузов и в процессе выполнения управленческих функций государства по-прежнему остается.

Нельзя не согласиться с авторами «Белой книги» в том, что современные организационно-управленческие проблемы высшего образования связаны с ростом несоответствия законодательно закрепленной самостоятельности и автономности учебных заведений стремлению многоуровневой управленческой надстройки сохранить «управляемость» системы образования прежними административно-командными методами, подрывом экономической базы автономии. Подтверждение этому – усиливающееся (а сегодня и нормативно оформленное – С.Б.) стремление поставить внебюджетные средства

---

<sup>273</sup> См.: *Витрук Н.В.* Правовой статус личности в СССР. М.: Наука, 1985. 175 с.

<sup>274</sup> См.: *Высшее образование России: состояние и проблемы развития.* М., 1994. С. 84.

учебных заведений под контроль вышестоящих органов; в равной степени это касается академических свобод и финансово-хозяйственной самостоятельности, возможности распоряжения средствами и имуществом вуза. Проблемы реализации имущественных прав вузов неоднократно поднимались в литературе; они также становились предметом судебного разбирательства. Это наиболее часто встречающаяся проблематика обсуждения статуса вуза.<sup>275</sup> Пример Республики Татарстан свидетельствует о том, что неоднозначный подход к этому вопросу в 90-х годах был обусловлен отчасти «парадом суверенитетов».

В «Белой книге» отмечается, что средством достижения «управляемости», как правило, служит усиление зависимости между уровнем финансирования учебного заведения и его «послушностью». А условием этого выступает «низкий уровень прозрачности механизмов распределения и использования бюджетных средств... Суть организационно-управленческих проблем образования – отсутствие ясного понимания новых управленческих задач и функций, четкости распределения этих новых функций, задач и полномочий (возможностей их решения) между различными органами управления и структурами, осознания необходимости смены методов управления на адекватные новым функциям, прозрачности механизмов распределения бюджетных средств».<sup>276</sup> Не случайно практически на любой конференции по проблемам образования отмечается необходимость внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты в части экономики системы образования, налогообложения образовательных учреждений и т.п.

Есть еще один надежный способ уменьшить реальный объем вузовской самостоятельности – издание подзаконных актов. Несмотря на то, что ФЗ «О ВППО» под автономией вуза понимает его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении

---

<sup>275</sup> См.: *Максимец Л.Г.* Образовательное учреждение как субъект гражданского права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: Изд-во ИГП РАН, 2001. 30 с.; *Лескова Ю.Г.* Некоторые проблемы участия учреждений в гражданском обороте //Юрист. 2003. №2. С. 27–30; *Карягин Н.Е.* Вузы: правовые основы деятельности. Казань: Таглитат, 2000. 136 с.; *Карномазов А.И.* Право учреждения на самостоятельное распоряжение имуществом// Юрист. 2002. №7. С. 26–32; *Сараев Д.В.* Имущественные права учреждений//Юрист. 2002. № 9. С. 43- 47; и др.

<sup>276</sup> Белая книга российского образования. Ч. 1. С. 151.

учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с **законодательством и уставом вуза** (выделено нами – С.Б.), Типовое положение о вузе суживает ее рамки до самоуправления такой степени, «которая необходима вузу для эффективного принятия решения в отношении своей уставной деятельности». Должны ли вузы руководствоваться этим определением?

Е.А. Князев в статье «Стратегический менеджмент для университетов» приводит такой факт. В 1998 г. американский исследователь Бэртон Кларк на основе опыта пяти разных по своей природе и истории европейских университетов выделил пять основных элементов изменений, позволивших этим университетам упрочить академические позиции и повысить свое благосостояние: создание усиленного управленческого ядра, формирование дискретной (диверсифицированной) финансовой базы и расширенной периферии развития университета, стимулирование академического ядра, широкое распространение и утверждение в университетском сообществе предпринимательских убеждений и ценностей. Для достижения успеха управление университетом должно быть **стратегическим**, со всеми его компонентами.<sup>277</sup> При этом речь идет только о самоуправлении, никто не ищет путей оптимизации внешнего управления. Ресурсы успеха – в самих университетах.

Признавая вузы России как полноценных участников рынка с точки зрения уменьшения организационно-финансовой поддержки со стороны государства, последнее обязано дать вузам и необходимую степень свободы действий, которую мы и называем автономией. Очевидные тенденции к ее свертыванию справедливо вызывают устойчивое внутреннее сопротивление системы. Это отражается отчасти и в том, что, несмотря на примат норм Бюджетного, Налогового, Гражданского кодексов по соответствующим вопросам над законодательством об образовании, в последнее не внесено необходимых изменений. Сохранившиеся коллизии позволяют сохранять надежду на паритетность норм. Более того, проект Кодекса РФ об образовании вводит новые нормы, не соответствующие вышеуказанным кодексам, а также новому Трудовому кодексу РФ, но

---

<sup>277</sup> Высшее образование сегодня. 2004. № 1. С. 3–7.

отражающие чаяния системы. Это относится, в частности, к нормам, закрепляющим особенности регулирования имущественных отношений в системе образования (глава 16); нормам главы 17 о финансовых, налоговых и иных комплексных институтах; нормам, регулирующим трудовые права выпускников и педагогических работников (главы 14 и 15). Кроме того, он вновь воспроизводит ряд норм закона РФ «Об образовании», которые до настоящего времени не реализовывались (из главы IV «Экономика образования» и главы V «Социальные гарантии реализации прав граждан на образование»).

Необходимо обозначить еще одно знаковое событие – подготовлен проект изменений и дополнений в законодательство об образовании, урезающий как блок социальных гарантий, так и степень самостоятельности федеральных вузов. Однако от проекта до закона – долгая жизнь. Обратимся пока к сегодняшнему положению дел в сфере обеспечения реализации конституционного права граждан на ВПО, к его нормативному регулированию.

## **Глава II. Проблемы нормативного обеспечения права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации**

### **2.1. Право на ВПО в контексте прав человека и некоторые особенности его реализации в современной России**

К настоящему времени в российской юридической науке и правовой практике появляются первые признаки антропологизации объектов исследования. Тема прав человека и правовых средств их защиты становится одной из приоритетных. Формируются новые взгляды на права и свободы человека и гражданина как на систему ценностей, которая способна примирить человека с окружающим его обществом и с государством, преодолеть их взаимное отчуждение, вывести на определенный уровень правового порядка.

Однако, отстаивая приоритет прав личности над коллективными правами, важно не впасть в крайности западного индивидуализма и найти оптимальный вариант взаимоотношений личности, коллектива, государства и общества. И сфера высшего образования не исключение. В этой области общественных отношений особенно ярко проявляются и пересекаются публичные и частные интересы, причем усиление частного стимулирует внимание публичного, а усиление публичных начал неизбежно влечет реакцию частной составляющей.

Право на ВПО, согласно п.2 с) ст.13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, должно быть одинаково доступно для всех на основе способностей каждого и с постепенным введением его бесплатности.<sup>278</sup> Все республики бывшего Советского Союза, ныне государства СНГ, в целом предоставили право на ВПО в соответствии с положениями Пакта.<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> Нью-Йорк, 19.12.1966 г.//*Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. С. 247.

<sup>279</sup> Там же. С. 208.

Присущий российской Конституции новый правовой подход, новая правовая идеология опираются на исторически апробированное

положение о правах и свободах человека и гражданина как основной показатель признания и соблюдения права и справедливости в общественной и государственной жизни людей. Это, по выражению В.С. Нерсисянца, человекоцентристское правопонимание можно охарактеризовать как своеобразный естественно-правовой вариант общей концепции различения и соотношения права и закона. Своеобразие же состоит в том, что исходно правовое начало, согласно Конституции, представлено в правах и свободах человека. При этом Конституция (п. 2 ст. 17) исходит из того, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

В конституционном правопонимании сочетаются два компонента: юридико-аксиологический (права и свободы человека как высшая ценность) и естественно-правовой (прирожденный характер и неотчуждаемость основных прав и свобод человека). Причем оба компонента такого гуманистического правопонимания исходят именно из индивидуальных прав и свобод. Принцип равенства этих индивидуальных прав и свобод определяет вместе с тем и их пределы, рамки их всеобщего признания и реализации.

Нельзя не согласиться с цитируемым автором, что принципиальная ориентация государства на права и свободы человека – это не просто учет уроков нашего прошлого и современных международно-правовых требований в данной области, но и по сути своей верная и обоснованная правовая позиция.

Наряду с характеристикой прав и свобод человека в качестве высшей ценности и признанием неотчуждаемого и прирожденного характера основных прав и свобод человека в новой Конституции также подчеркивается общезначимость и обязательность этих прав и свобод для всего государства в целом: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека — обязанность государства» (ст. 2). Согласно ст. 18 Конституции, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Отмечается, что в общем массиве международных стандартов прав и свобод личности особое место занимают стандарты в области

образования.<sup>280</sup> Во многом это обусловлено именно тем, что в образовании, как уже отмечалось, сочетаются публичные и частные, личностные интересы.<sup>281</sup> Следовательно, механизм административно-правового обеспечения этого конституционного права граждан должен учитывать двойственную природу права на образование, его «двойное назначение».

Хотя вопрос о правах человека всегда сопряжен с вопросом о соотношении интересов личности и индивида, в работах, посвященных высшему образованию, подобный комплексный подход отсутствует. Оценивается наличие конституционно-правовых основ образования,<sup>282</sup> образование преподносится как естественное право человека<sup>283</sup> либо исследуются вопросы совершенствования всей образовательной системы. Между тем возможность реализации обсуждаемого конституционного права на ВПО обуславливается единством двух факторов – личностного и социального, или общественного. Личностный фактор проявляется в статусе студента, социальный – в созданном государством механизме надлежащего административно-правового обеспечения этого права.

Уже было отмечено, что под механизмом обеспечения того или иного права понимают закрепленную в законе соответствующую функцию государства, нормативно-правовые акты, различные организации, а также органы, формы и методы управления данной сферой общественных отношений.<sup>284</sup> Однако в последнее время

---

<sup>280</sup> *Кастель Ю.Е.* Международно-правовые стандарты в области образования // Рос. юрид. журн. 2001. № 1. С. 145.

<sup>281</sup> См. об этом также: *Куров С.В.* Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект: Учеб. пособие. М., 1999.

<sup>282</sup> *Волохова Е.Д.* Понятие и содержание конституционного права граждан на образование // Право и образование. 2002. №3. С. 22–32.

<sup>283</sup> *Андиева М.* Управление образованием в РФ: правовой аспект. С. 139–146; *Волохова Е.Д.* Указ. соч. С. 25; *Никитина И.Ф.* Конституциональная характеристика права на образование // Право и образование. 2003. №1. С. 29–36.

<sup>284</sup> *Чемакин И.Д.* Административно-правовые проблемы физического воспитания в СССР: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1990. 32 с.; *Новоселов В.П.* Управление здравоохранением. Екатеринбург, 1999. 278 с.; *Солосин С.В.* Конституционно-правовые основы социальной защиты в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Казань, 2002. 26 с.; *Винокуров В.А.* Организационно-правовой механизм винопроизводства при прохождении государственной службы: Автореф. дис... канд. юрид. наук.

отмечается, что механизм взаимодействия управленческих и правовых средств в образовании еще только предстоит раскрыть, установить особенности его административно-правового регулирования.<sup>285</sup> В сфере образования нет очевидного противостояния между публичной властью и индивидом. Необходимо, однако, чтобы публичная власть выступала гарантом порядка в образовательных отношениях и не подавляла индивида. Поэтому в механизм реализации права на ВПО объективно должен быть включен нормативно закреплённый статус участников этих отношений – в целях создания действительно комплексного механизма и обеспечения приоритета прав личности в нем.

Цели образования производны от конституционных положений, провозглашающих человека, его права и свободы высшей ценностью. «В качестве основной цели управления образованием в РФ следует назвать обеспечение права личности на образование, понимаемое как формирование, реализация определенных мер, направленных на создание и поддержание необходимых условий осуществления человеком предоставленной ему возможности получить образование. Названная цель реализуется посредством конституционно установленных гарантий прав личности в области образования».<sup>286</sup>

Следовательно, гарантирование права на образование, иных прав и свобод в области образования – это одна из функций управления, благодаря которой обеспечивается соответствующее право личности.

В свете определенной моды на концепцию естественного характера основных прав и свобод человека ряд авторов – М. Андиева, Е. Волохова, И. Никитина, Ю.А. Кастель – стремятся обусловить естественный характер права на образование.<sup>287</sup> Общеизвестно, что

---

СПб., 2000. 22 с.; *Менишиков А.А.* Административно-правовое регулирование образования в РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1998. 20 с.; *Прудников А.С., Андриашин Х.А.* Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина. М.: ЮНИТИ, 1998. 150с.

<sup>285</sup> *Свирилис Н.П.* Проблемы административно-правового регулирования послеузовского образования в РФ//Право и образование. 2003. № 4. С. 65.

<sup>286</sup> *Андиева М.С.* Указ. соч. С. 140.

<sup>287</sup> *Волохова Е.Д.* Понятие и содержание конституционного права граждан на образование. С.22-32; *Никитина И.Ф.* Конституциональная характеристика права на образование. С. 29–36; *Кастель Ю.Е.* Международно-правовые

это одно из социально-экономических прав, относящихся к правам человека второго поколения.<sup>288</sup> А к естественным правам относятся те фундаментальные социальные блага, которые человек обретает с рождения и которые не отчуждаемы от него (при всей сложности и неисследованности этой проблемы). Им также свойственна непосредственная реализация (без какого бы то ни было правоприменительного акта), объективно не зависящая от воли людей.<sup>289</sup> Очевидно, что право на высшее образование, при всей его значимости для развития и формирования личности, обставлено в своей реализации значительным числом формально-юридических актов: как позитивного права (об этом чуть позже), так и актов правоприменения (решение приемной комиссии, приказ по вузу и др.), а также рядом субъективных действий (подача документов, подготовка к вступительным испытаниям, сдача экзаменов, апелляция и т.п.). Более того, человек вполне может отказаться от использования этого права. Полагаем, что это интересный и достаточно самостоятельный предмет для дискуссий, однако произвольный «переброс» прав и свобод человека из одной группы в другую (естественные – позитивные) не способствует ни усилению их правовой защищенности, ни появлению какого-либо дополнительного приоритета со стороны государства. Значимость права на ВПО обеспечивает его закрепление в ст. 43 Конституции Российской Федерации как одного из основных прав человека и гражданина. Это тем более важно, что право на образование рассматривается в качестве самостоятельного элемента правового статуса личности лишь в незначительном числе конституций, в большинстве государств оно оказывается производным от права на труд или логически вытекает из таких прав, как право на доступ к информации, на свободу творчества и т.д.<sup>290</sup> В этом смысле наша Конституция уже поднимает право личности на ВПО на должную высоту.

---

стандарты в области образования. С. 145.

<sup>288</sup> См.: *Права человека как фактор стратегии устойчивого развития*/Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2000. С. 120; *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М.: Юристъ, 1995. С.198; *Научно-практический комментарий к Конституции РФ*/ Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2002. С. 107; и др.

<sup>289</sup> *Рассказов Л.П., Упоров И.В.* Права человека. СПб.: Лексикон, 2001. С.10–15.

<sup>290</sup> См.: *Никитина И.Ф.* Указ. соч. С. 29.

Следует подчеркнуть, что Россия советского периода имеет давнюю традицию правового регулирования права на образование, в том числе высшего, и его конституционного закрепления. Право на ВПО в составе более общего права на образование составляло неотъемлемую категорию правового статуса личности. Современное конституционное право на образование исследуют многие современные ученые и практики.<sup>291</sup> Представляется важным выделить тот аспект современной трактовки прав человека, который сформулировал В.С. Нерсесянц, распространив его и на право на ВПО. Он, в частности, писал: «...особенности правопонимания, присущие новой российской Конституции, обусловлены тем принципиальным обстоятельством, что речь идет о Конституции страны, осуществляющей переход от тоталитарного, антиправового социализма к постсоциалистическому правовому строю». В такой ситуации речь идет не о совершенствовании и развитии давно сложившегося права и правопорядка, а о формировании и утверждении правовых начал в общественной и политической жизни, о правовой организации государственной власти, о правовых отношениях между властью и индивидами, о признании и защите правового статуса личности и т. д.<sup>292</sup>

По мнению цитируемого автора, одно из важных достоинств новой российской Конституции состоит как раз в том, что основные характеристики всего конституционно регламентируемого пространства в целом и правовой государственности в частности даются в ней с позиций и под углом зрения прав и свобод человека и гражданина, их признания и защиты. «Такой подход особенно важен и актуален для общества с тоталитарно-социалистическим прошлым, где право подменялось антиправовым законодательством и властно-силовыми нормами и где отрицание права прежде всего означало бесправие людей в частных и публичных отношениях».<sup>293</sup>

Только теперь по достоинству признается общечеловеческая ценность и значимость этих идей и институтов. Вместе с тем не следует забывать, что конкретно-исторически права и свободы человека и гражданина в своем развитом виде стали выражением

---

<sup>291</sup> См. цит. работы В.М. Сырых, В. И Шкатуллы, С.В. Курова, М.С. Андиевой, Е.Д. Волоховой, И.Ф. Никитиной и др.

<sup>292</sup> См.: Нерсесянц В.С. Философия права. С.376.

<sup>293</sup> Там же. С.352

буржуазных представлений о свободе, праве, государственности и т.д. и получили практическую реализацию лишь в условиях зрелого капиталистического строя, на базе уже устоявшегося и функционирующего буржуазного гражданского общества. Так что само по себе конституционное признание таких идей и ценностей постсоциалистической России еще не дает объективно необходимых для их практического осуществления условий.

В этой связи показательно, что наряду с характеристикой прав и свобод человека в качестве высшей ценности и признанием неотчуждаемого и прирожденного характера основных прав и свобод человека в новой Конституции одновременно подчеркивается общезначимость и обязательность этих прав и свобод для всего государства в целом. Новые стандарты демократической правовой культуры базируются на внедрении в общественное сознание и бытие идеи приоритета прав личности, уважения ее достоинства.<sup>294</sup> Чтобы эта идея не осталась абстракцией, необходима системная деятельность государства.

Таким образом, мы вновь возвращаемся к идее о необходимости и обязательности государственно-правового сопровождения реализации права личности на ВПО, в этом – обязанность и ответственность государства перед личностью. (О соответствующих встречных обязательствах личности разговор чуть позже, в главе 3.) В этом аспекте право на ВПО вполне созвучно с естественными правами человека, и к нему должны быть применимы рассуждения о юридических гарантиях естественных прав, о влиянии изменений в общественном сознании на развитие соответствующего позитивного права.<sup>295</sup>

Полагаем, что административно-правовое обеспечение права на ВПО является достаточным показателем истинного отношения государства к декларации и реализации этого права. Можно много говорить о том, что ставилось при этом во главу угла – интересы личности или интересы системы, - важен конечный результат, важно не выплеснуть ребенка. В контексте существовавшей политической системы (массовые репрессии и расправы от революционного террора времен военного коммунизма, сталинских «чисток» и репрессий 30–

---

<sup>294</sup> Клейменова Е.В., Моралева К.А. Правовая культура и ее стандарты в конституциях РФ//Известия вузов. Сер. «Правоведение». 2003. № 1. С. 56.

<sup>295</sup> Рассказов Л.П., Упоров И.В. Указ. соч.

50-х гг. до борьбы с инакомыслящими, диссидентами и правозащитниками в 60–80-е годы) В.С. Нерсисянц оценивает положения сменявших друг друга советских конституций о правах и свободах советских граждан как фиктивные, имеющие показательный характер.<sup>296</sup> Тем не менее право на ВПО традиционно в них присутствовало и реально обеспечивалось не только сетью государственных высших учебных заведений, но и бесплатностью высшего образования, целым рядом материальных гарантий, закрепленных непосредственно в Конституции. Это предоставление стипендий и льгот студентам; конституционное обеспечение развития вечернего и заочного образования, что в сочетании с предусмотренными льготами на рабочих местах также делало высшее образование реально доступным. Справедливости ради следует заметить, что и в те времена высшее образование осуществлялось на конкурсной основе, с целым рядом ограничений для одних категорий лиц и преимуществ для других.<sup>297</sup>

Обеспеченность целого ряда социальных прав в коммунистической России неоднократно становилась предметом специальных исследований в постсоветский период, как и позиция идеологов перестройки.<sup>298</sup> В свою очередь, огульная критика этого периода истории российского государства уже сама становится объектом критики. Действительно, существо высшего образования после 1917 г. реформировалось на основе профессионализации, утратилось как способ самоформирования личности – в связи с утилитаризацией целей, поставленных государством. В условиях Советской власти проводилась контрреформа высшей школы, которая означала полное отрицание интересов личности в получении образования и авторитарное подчинение ее решению сугубо правительственных задач.<sup>299</sup> Отмечаются такие характерные черты

---

<sup>296</sup> Нерсисянц В.С. Указ. соч. С.374.

<sup>297</sup> См.: Барабашева Н.С. Правовой статус студентов в СССР. М.: Знание, 1981. 64с.

<sup>298</sup> См. например: Кара-Мурза С.Г. Идеология и мать ее наука. М.: Алгоритм, 2002. 284с.; Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием; Паршев А.П. Почему Россия не Америка. М.: Крымский мост 9-Д, 2001. 416с.; и др.

<sup>299</sup> Реформа соответственно означает формирование саморазвивающейся системы высшего образования, придание ему независимого, самостоятельного автономного характера: см. Автономия и авторитарность. (Исторический обзор реформ отечественного высшего образования). М.,

модели высшей школы этого периода, как типовое единообразие и бюрократическая подвластность, «сталинское администрирование» и т.п.<sup>300</sup> Безусловно, высшая школа отражала общие тенденции развития общественно-политической жизни страны. Вместе с тем общеизвестны и достижения советской высшей школы, позволявшие государству занимать многие ведущие позиции в мировой политике и экономике. Благодаря механизму управления высшим образованием, созданному в СССР в 30–70-е годы и основанному на жестких вертикальных связях, достаточно эффективно решались задачи воспроизводства квалифицированной рабочей силы.

А как обстоит дело сегодня? Позицию государства в вопросах высшего образования, его отношение к системе мы достаточно подробно проанализировали в главе 1 настоящего исследования. Далее рассмотрим проблемы нормативного и организационного обеспечения права граждан на ВПО.

Традиционно считалось, что государство должно принять на себя все меры по обеспечению конституционных прав граждан. Этот взгляд и сегодня присутствует в некоторых работах. Однако такой подход уже не соответствует истинному положению дел и роли современного государства в реализации прав и свобод личности, особенно в сфере ВПО.

Многие авторы справедливо полагают, что государство в условиях рынка не может быть единственным субъектом, полностью обеспечивающим реализацию всех социально-экономических прав, в том числе и права на образование.<sup>301</sup> Даже согласно формулировке цитируемой ст.2 Конституции РФ государству отводится как бы вторая роль в этом процессе: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека. В Конституции содержится и ряд других специальных норм, конкретизирующих общерегулятивное значение прав и свобод человека и гражданина для других компонентов правового государства. Важная норма содержится в ст. 18, которую мы также цитировали ранее и которая требует соответствия праву

---

1991. С.1.

<sup>300</sup> См.: Концептуальные вопросы развития высшего образования. М., 1991. С.183; Пути перестройки управления народным образованием: социально-экономический аспект. М.: АПН СССР, 1990. С.50.

<sup>301</sup> См.: *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 215.

деятельности всех ветвей государственной власти и органов местного самоуправления.

Конституция провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, что должно означать предоставление всем гражданам возможности достойного существования, поддерживающего не только физиологические, но и гуманитарные устои жизни. Государство создает все многообразие условий для развития человека – формирование социокультурного пространства, стимулирование творческого роста, использование его талантов и возможностей, проведение в жизнь принципов социальной справедливости и т.п. И далее это уже задача самого человека – использовать предоставленные ему возможности, включиться в систему социокультурных отношений и попытаться реализовать свое право на ВПО или отказаться от подобных притязаний, реально оценив свой потенциал и свои потребности.

До середины 80-х годов все бремя организационных и финансовых расходов по профессиональному образованию граждан несло государство. Провозгласив переход к рыночной экономике, государство изменило и социальную политику. В соответствии с Конституцией РФ сегодня содержание социальной политики составляет, в частности, государственное регулирование в сфере образования, обеспечивающее удовлетворение **минимальных** жизненных потребностей граждан, содействующих росту их интеллектуального и творческого потенциала.<sup>302</sup> Не случайно образование вообще не включают в определение комплекса мер социальной защиты граждан.<sup>303</sup>

Процитируем еще раз В.С. Нерсисянца: «В целом конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина и конституционная концепция правопонимания относятся к числу несомненных достоинств новой Конституции. Вместе с тем эти и многие другие положения Конституции существенно расходятся со складывающейся практикой в силу не только субъективных причин, но и такого фундаментального объективного фактора, как весьма невысокая степень социально-исторической развитости реально складывающихся в нашей постсоветской ситуации форм,

---

<sup>302</sup> См.: *Аганов А.Б.* Административное право. С. 403.

<sup>303</sup> См.: *Солосин С.В.* Конституционно-правовые основы социальной защиты в РФ.

норм и отношений экономики, права, политики, морали, нравственности».<sup>304</sup> Применительно к высшему образованию Конституция РФ 1993 г. создала достаточно оснований для его развития как системы, несмотря на недостатки отдельных норм, однако практика их реализации также отягощена вышеуказанными факторами.

В конституционно-правовом статусе личности имеет значение не только закрепленный за человеком фактический объем прав и свобод, но и те начала, на основе которых осуществляется их использование.<sup>305</sup> Определяющее значение для формирования образовательного законодательства имеют положения Конституции о высшей ценности человека, его прав и свобод (ст. 2), о прямом действии Конституции и конституционно-правовых характеристиках источников действующего права (ст. 15). Конституционные нормы о признании и защите в РФ в равной степени частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (в том числе, на землю и другие природные ресурсы), о едином экономическом пространстве, поддержании конкуренции, свободе экономической деятельности и т. д. (ст. 8, 9), заложившие основы формирования в стране гражданского общества, способствовали также формированию механизма обеспечения реализации конституционного права на высшее профессиональное образование, в том числе в негосударственных вузах.

Социальное государство должно быть озабочено созданием соответствующих надежных экономических и организационно-правовых гарантий реализации прав граждан в этой сфере. Характеристика государства как светского (п. 1 ст. 14 Конституции) предопределяет направленность содержания образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, в том числе реализующих образовательные программы ВПО. В то же время на содержании образования не может не сказываться такая характеристика конституционного строя России, как идеологическое и политическое многообразие (ст. 13).

Статьи Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов (ст. 5, 6, 11) создают основы организации управления

---

<sup>304</sup> *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С.380.

<sup>305</sup> *См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Указ. соч. С.186.

высшим образованием в федеративном государстве и обуславливают соответствующие принципы образовательной политики.

Однако важнейшей нормой, закладывающей фундамент права на ВПО в современной России, является ст. 43 Конституции России, гласящая: «1. Каждый имеет право на образование...3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии...5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования». Аналогичные положения содержатся и в конституциях субъектов РФ.<sup>306</sup>

Начальным этапом формирования соответствующих конституционных положений стали указ Президента РФ №1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» от 11.07.1991 г.<sup>307</sup> и закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1.<sup>308</sup> Сегодня образование в России осуществляется в соответствии с новой редакцией этого закона от 13.01.1996 г., иными законодательными актами, а также нормами международного права. Поэтому и комментарии к Конституции РФ, как правило, даются с использованием различных законодательных и иных нормативных актов, а не только на основе строгого следования конституционному тексту.<sup>309</sup>

Организационно-правовой гарантией реализации права граждан на ВПО служит закрепленный в правовых нормах порядок поступления в вузы различных видов. Общие нормы установлены в Конституции РФ, конкретизируются они в законе РФ «Об образовании», ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Типовом положении о вузе РФ. Специальные нормы содержатся в Порядке приема в государственные образовательные

---

<sup>306</sup> Например, ст. 56 Конституции Республики Татарстан. Казань, 2002; См. об этом подробнее: Волохова Е.Д. Формирование законодательства об образовании России в условиях федерализма: становление, состояние, перспективы. М., 2001.

<sup>307</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31. Ст.1025.

<sup>308</sup> В настоящее время - в ред. ФЗ от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ с изм. и доп.

<sup>309</sup> См. Научно-практический комментарий к Конституции РФ.

учреждения ВПО (вузы) РФ, учрежденные федеральными органами исполнительной власти.<sup>310</sup>

Конституция РФ гарантирует гражданам России возможность получения образования, в том числе высшего профессионального, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости. Ограничение прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости может быть установлено только законом. В научно-практическом комментарии к Конституции говорится об обеспечении этого права государством путем создания системы соответствующих социально-экономических условий для его получения, в том числе системы образования в совокупности ее составляющих: образовательных программ и государственных образовательных стандартов; реализующих их образовательных учреждений независимо от организационно-правовых форм; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.<sup>311</sup> Среди прочих социально-экономических мер названо государственное и (или) муниципальное финансирование, освобождение от уплаты всех видов налогов.

Общепринят постулат: в той части, в которой текущее законодательство не обеспечивает конституционные права граждан, оно нуждается в совершенствовании. Причем при устранении имеющихся противоречий принимается во внимание то обстоятельство, что конституционные нормы имеют прямое действие. Однако применительно к образованию и ст. 43 Конституции РФ это правило неожиданно сыграло роль определенного тормоза. Кроме того, в свете этого правила ряд формулировок нормы ст. 43 свидетельствует о настоятельной необходимости внесения поправок в Конституцию.

Как отмечалось в главе 1, объем финансирования высшего образования за счет средств государственного бюджета долгое время не выдерживался: согласно закону РФ «Об образовании», доля расходов на финансирование высшего профессионального

---

<sup>310</sup> Утв. приказом Минобразования России от 14.01.2003 г. № 50.

<sup>311</sup> Научно-практический комментарий к Конституции РФ. С.215.

образования не должна составлять менее 3 % расходной части федерального бюджета (ст. 40 закона). В параграфе 1.1 мы проследили статистику формирования госбюджета в этой части. Устойчивое неисполнение государством своих обязательств в этой части не позволило и авторам проекта Кодекса об образовании ввести какие-либо конкретные нормы о финансировании деятельности системы образования, хотя в проекте предусмотрена обязанность государства ежегодно устанавливать минимальные федеральные нормативы финансирования и обеспечивать защиту соответствующих статей бюджета (глава 18 проекта).

В настоящее время нельзя говорить и о такой социально-экономической гарантии, как освобождение образовательных учреждений от уплаты всех видов налогов, в том числе платы за землю: принятие Бюджетного, Налогового, а затем Земельного кодексов нивелировало эту норму п.3 ст. 40 закона РФ «Об образовании».

Особый интерес вызывает положение п.3 ст.43 о праве граждан бесплатно, на конкурсной основе, получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Для раскрытия содержания этой статьи важен ряд принципиальных моментов, закрепленных в законодательстве об образовании: «Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан на образование и обеспечивать доступ наиболее способных и подготовленных граждан к освоению образовательной программы соответствующего уровня. Вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов принимаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также инвалиды I и II групп, которым согласно заключению врачебно-трудовой комиссии не противопоказано обучение в соответствующих образовательных учреждениях. ВПО имеет целью подготовку и переподготовку специалистов соответствующего уровня, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования на базе среднего (полного) общего, среднего профессионального образования.

Лица, имеющие среднее профессиональное образование соответствующего профиля, могут получать ВПО по сокращенным ускоренным программам». Получение на конкурсной основе бесплатного ВПО в соответствующих государственных образовательных учреждениях осуществляется за счет средств

федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ в соответствии с заданиями (контрольными цифрами) по приему студентов на бесплатное обучение».<sup>312</sup>

Более подробно исполнение норм Конституции, закона РФ «Об образовании» и ФЗ «О ВПО» в части организации конкурсного приема в вузы будет проанализировано в главе 3, пока же отметим наиболее спорные моменты.

Так, введение в порядке эксперимента Государственных именных финансовых обязательств (далее – ГИФО)<sup>313</sup> в сочетании с Единым государственным экзаменом (далее – ЕГЭ)<sup>314</sup> принципиально меняет картину конкурса в вузы и в значительной степени урезает возможности бесплатного образования: абитуриенты, фактически выдержавшие конкурс, зачисляются не безоговорочно, а с условием частичной оплаты своего обучения в зависимости от результатов ЕГЭ (п.10 постановления о ГИФО). Более того, в зависимость от ГИФО и ЕГЭ попадают и другие категории абитуриентов: установлено, что их должно быть не более 50% от общего числа студентов, зачисленных в вуз (п. 8 постановления). Таким образом, несмотря на уверения чиновников Минобрнауки России, речь в этом случае идет о ревизии конституционного права граждан на ВПО. Постановлением о ГИФО нарушена также ст. 55 Конституции, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены **федеральным законом** только в той мере, в какой это необходимо в целях **защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства** (выделено нами – С.Б.). Очевидно, что в случае введения ГИФО не может быть и речи о подобных угрозах, да и регулируются все вопросы, с ним связанные,

---

<sup>312</sup> Там же. С. 217; ст. 16 закона РФ «Об образовании», ст. 11 ФЗ «О ВПО».

<sup>313</sup> Постановление Правительства РФ от 14.01.2002 г. № 6 «О проведении в 2002-2003 гг. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений ВПО с использованием ГИФО».

<sup>314</sup> Постановление Правительства РФ от 16.02.2001г. № 119 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена», Положение о проведении единого государственного экзамена. – Утв. приказом Минобрнауки России от 27.02.2001г. № 645 (утр. силу); Положение о проведении ЕГЭ. – Утв. приказом Минобрнауки России от 9.04.2002 г. № 1306.

подзаконными актами правительства и Министерства образования, а не федеральными законами.

Долгое время открытым оставался вопрос: сохраняется ли право на бесплатное высшее образование для лиц, получивших высшее образование на платной основе? Позиция Минобрнауки России – однозначно нет, поскольку в трактовке министерства это право имеют только лица, получающие высшее образование впервые. Такую же позицию занял Конституционный Суд РФ при рассмотрении жалобы гражданина Цицулина А.Ю. (определение КС РФ от 22.05.1996 г.).<sup>315</sup> Происходит очевидное ограничение прав ряда граждан, так как студенты-«внебюджетники» и выпускники негосударственных вузов лишаются конституционной возможности получить бесплатное образование. Следует, правда, отметить, что предприимчивые студенты быстро нашли допустимый выход: отучившись год-два за собственный счет, поступают на общих основаниях на бюджетные места, иногда даже в те вузы, где начинали учебу, и нередко с учетом уровня подготовки заканчивают вуз «в сокращенные сроки», в том числе в своих же учебных группах. В негосударственных вузах подобную возможность вообще рассматривают как дополнительную форму репетиторства и приветствуют интерес своих студентов к возможности поступления в государственный вуз благодаря году–двум, проведенным в вузе негосударственном. Отследить и отконтролировать подобные случаи практически не возможно, пока отсутствует всероссийский универсальный компьютерный учет абитуриентов и студентов.

Хотя становление национального законодательства осуществляется на основе и в развитие Конституции как Основного закона, вряд ли кто из исследователей проблем высшего образования всерьез обращает внимание на концовку п. 3 ст. 43. В ней, в частности, говорится о том, что бесплатное высшее образование может быть получено в государственном или муниципальном образовательном учреждении **и на предприятии**. Известные организационно-правовые формы субъектов права – юридических лиц, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, как правило, связаны и взаимообусловлены содержанием деятельности. Поэтому **предприятия**, коммерческие организации - это организационно-правовая форма хозяйственной, предпринимательской деятельности

---

<sup>315</sup> Судебная практика по спорам в сфере образования. Ч.1. С.12-14.

(ст. 50 ГК РФ), а для выполнения социально-культурных, управленческих и других функций создаются некоммерческие организации особых организационно-правовых форм, в том числе финансируемые собственником **учреждения** (ст.50, 120 ГК РФ, ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>316</sup>). Предприятия как образовательные **организации** никогда не фигурировали в нормативных актах о высшем образовании (см. ст.24 закона РФ «Об образовании», ст.8 ФЗ «О ВППО»). Только применительно к сфере профессиональной подготовки и повышения квалификации, в целях внутрифирменного обучения законодатель упомянул **организацию**, где трудится обучающийся (ст. 196 ТК РФ).

Указанная формулировка Конституции положила начало длительной дискуссии о самой возможности применения в сфере образования родового понятия «организация». Невзирая на ГК РФ (ст. 48, 50), несмотря на то, что никто не воспринял всерьез возможность получения ВПО на предприятии, на много лет была предопределена практически единственно возможная форма существования и деятельности образовательных структур в форме **учреждений** независимо от формы собственности. Опираясь на текст Конституции, законодатель в статье 8 закона РФ «Об образовании» ввел в обиход понятие «учреждение» как родовое для всей системы образования. Статья 11-1 этого закона допустила использование понятия «организация» только для негосударственных структур (мы оставляем за рамками настоящего исследования очевидную несогласованность этих статей). Даже новая редакция закона, принятая после введения в действие части первой ГК РФ, не исправила этих очевидных недоработок. Поэтому и в проекте Общей части Кодекса РФ об образовании его редакторы не решились перейти к устойчивой для гражданско-правового обихода терминологии и по-прежнему используют термин «учреждение» в компромиссном варианте: «учреждение (организация)» (см. ст. 7 и далее по тексту проекта, а также главу 5). В ФЗ «О ВППО» также использовался только термин «учреждение».

И это не единственный пример того, как в сфере образования законотворческая практика пошла в конечном счете, по пути отхода от истинного содержания конституционных норм.

---

<sup>316</sup> От 12.01.1996 г. № 7-ФЗ.

[Между тем, к примеру, в Свердловской области (где, как известно, очень высок уровень правовой культуры граждан), в законе «Об образовании в Свердловской области» от 16.07.1998г. использован именно термин «организация» (ст.2 «Основные понятия»), что не мешает областным законодателям одновременно ссылаться на Конституцию и законодательство об образовании РФ как на основу правового регулирования образования в области (ст. 3 закона).]

Наконец, п. 5 ст. 43 определяет, что Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты. С учетом предлагаемой классификации стандартов в области образования речь идет о стандартах, касающихся специальных вопросов образовательной сферы (наряду с ними выделяют стандарты, закрепляющие право личности на образование; о них было упомянуто выше).

Конституционное разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами в этой части уточняется в ст. 28 и 29 закона РФ «Об образовании».

Ст. 7 этого закона уточняет (корректирует) формулировку Конституции РФ и вводит понятие государственного образовательного стандарта, включающего федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты. Новая редакция статьи дополняет его компонентом образовательного учреждения.<sup>317</sup>

Возникает закономерный вопрос: какой именно федеральный орган государственной власти должен устанавливать федеральные стандарты, или федеральные компоненты стандарта высшего образования, с учетом их значимости?

Согласно цитируемой ст. 7 и ст. 5 ФЗ «О ВПО», **порядок** разработки, утверждения и введения в действие государственного образовательного стандарта высшего и послевузовского профессионального образования в части, не урегулированной законом, определяется Правительством РФ. Поэтому именно Советом Министров – Правительством РФ принято постановление, утвердившее соответствующий порядок (далее – Порядок).<sup>318</sup> Вместе с

---

<sup>317</sup> ФЗ от 10.01.2003 г. № 11-ФЗ.

<sup>318</sup> Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 10.08.1993 г. № 773 «Об утверждении порядка разработки, утверждения и введения в

тем новая редакция п.4 статьи 7 закона «Об образовании» определила, что основные положения стандарта общего образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются **федеральным законом**. Этот же порядок предполагает сохранить Кодекс РФ об образовании (ст. 23 проекта общей части).

Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (далее – ГОС ВПО) как единый документ в части общих требований к структуре высшего профессионального образования и образовательным программам высшего профессионального образования, условиям их реализации, нормативам учебной нагрузки обучающихся и ее максимальному объему также был утвержден постановлением Правительства РФ от 12.08.1994г. № 940.

Важнейшими составными частями ГОС ВПО, согласно п.7.2 и 8.2 этого документа, его конкретным наполнением являются Перечень (классификатор) направлений (специальностей) высшего профессионального образования и Государственные требования к минимуму содержания и уровню подготовки выпускников по конкретным направлениям (специальностям) высшего профессионального образования. Перечень утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление высшим образованием, то есть Минобразованием России, **во взаимодействии** с заинтересованными министерствами и ведомствами (п. 7.2 ГОС ВПО).

Государственные требования к минимуму содержания, уровню подготовки выпускников по конкретным направлениям (специальностям) ВПО и к образцам документов о ВПО, правила государственного контроля за соблюдением стандарта также утверждаются Минобразованием России **по согласованию** с министерствами, ведомствами и другими центральными органами федеральной исполнительной власти, в ведении которых имеются высшие учебные заведения (п. 2 Порядка).

Еще более определенно задачи и функции Минобразования в этой части были отражены в ранее действовавшем Положении о министерстве. В частности, к его ведению относилась разработка и утверждение **федеральных требований к содержанию образования** (п. 4, пп.4 Положения от 24.03.2000 г. № 258), на него возлагались

---

действие государственного образовательного стандарта ВПО».

такие функции, как **организация** разработки государственных образовательных стандартов и утверждение их федеральных компонентов, установление федеральных требований к содержанию образования и разработка, в том числе, профессиональных образовательных программ (пп.27 п.5 Положения о Минобразовании), а также обеспечение разработки примерных образовательных программ, учебных планов и программ курсов на основе стандартов (пп.29 п.5). Одновременно Минобразование от лица государства совместно с органами управления образованием субъектов федерации осуществляет и контроль за качеством образования (пп.28 п.5).

Новая управленческая структура – Министерство образования и науки – получила эти полномочия в несколько видоизмененной форме. Согласно п.5.2.8 нового положения о министерстве, Минобрнауки самостоятельно принимает такие нормативно-правовые акты, как **федеральные компоненты** государственных образовательных стандартов, **федеральные требования** к содержанию образования, профессиональным образовательным программам и учебным планам (оставим на совести авторов этого документа его стилистическую несогласованность). Об организации работы по их разработке, как видим, речь не идет. Представляется, что эту задачу будет исполнять Федеральное агентство по образованию, хотя впрямую эта функция ему не прописана.

Согласно цитируемому выше Порядку, разработка ГОС ВПО осуществляется на конкурсной основе. Конкурс проводится Минобразованием России совместно с министерствами, ведомствами и другими центральными органами федеральной исполнительной власти, в ведении которых имеются высшие учебные заведения. Основными разработчиками стандарта стали учебно-методические объединения (УМО) по направлениям, эти полномочия передало им Минобразование своим приказом.<sup>319</sup> В п. 1.2 Положения об УМО участие учебно-методического объединения в разработке проектов государственных образовательных стандартов и примерных учебных планов, координация действий научно-педагогической общественности вузов, представителей предприятий, учреждений и организаций в обеспечении качества и развития содержания высшего и послевузовского профессионального образования, разработка

---

<sup>319</sup> Типовое положение об учебно-методическом объединении вузов РФ.– Утв. приказом Минобразования России от 17.04.2001г. № 1742.

предложений по структуре отнесенной к его компетенции области высшего и послевузовского профессионального образования и содержанию основных образовательных программ названы его основными задачами.

Однако при этом следует иметь в виду, что УМО создается на базе конкретного (базового) вуза. И хотя в его состав входят также научно-педагогические и другие работники иных, родственных вузов, очевидно, что реальное наполнение стандарта и образовательных программ отражает традиции, взгляды и пристрастия вуза базового. Для обеспечения определенного единообразия Минобрнаука РФ приказом от 14 сентября 1999 г. № 286 утвердило макеты государственных образовательных стандартов ВПО и требования (федерального компонента) к обязательному минимуму содержания и уровню подготовки выпускников.

Таким образом, в части стандартов мы спускаемся от конституционного «Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты» к представителям вузовской общественности, которые их на самом деле разрабатывают в составе соответствующих УМО. Ответственность за содержание ВПО несет Минобрнаука России.

Безусловно, на национальном законодательстве об образовании должен отразиться так называемый Болонский процесс. Цель Болонского соглашения, подписанного 19.06.1999 г. министрами образования 29 стран (Россия присоединилась к нему 17.09.2003 г.), – создать в течение 10 лет европейскую систему образования, выработать общепринятые, взаимопризнаваемые квалификационные стандарты образования.

Подписание Правительством России этого документа означает структурную перестройку, предусматривающую реформирование национальной системы высшего образования, изменение образовательных программ и необходимые институциональные преобразования в вузах.<sup>320</sup> Коррективы придется вносить и в цитируемую статью Конституции. Только так реально может быть обеспечен приоритет норм международного права над внутренним законодательством, что также обусловлено современным

---

<sup>320</sup> См. *Байдено В.И.* Болонский процесс: структурная реформа высшего образования Европы. М.: Исследов. центр проблем качества подготовки специалистов, 2003. С.43.

правопониманием и п.4 ст. 15 Конституции РФ (существует, однако, точка зрения, согласно которой приоритет международного права не распространяется на конституцию<sup>321</sup>).

В этом же п.5 ст. 43 закрепляется поддержка Российской Федерацией различных форм образования и самообразования. Поэтому сегодня можно говорить о подлинном многообразии форм получения высшего, а также послевузовского и дополнительного профессионального образования. Так, наряду с традиционной очной, очно-заочной и заочной формами, нормативно обеспечены экстернат (ст. 10 закона РФ «Об образовании»)<sup>322</sup> и обучение с использованием дистанционных технологий (пп.5 п.2 ст. 32 закона),<sup>323</sup> существенно расширяющие возможности граждан в части доступа к ВПО. Следует, однако, подчеркнуть, что в итоговых документах государственного образца обязательно указываются эти моменты, то есть четко обозначается форма образования, место получения образования (если речь идет о филиалах).<sup>324</sup> Установлен и перечень специальностей, по которым не допускается обучение в форме экстерната.<sup>325</sup>

Однако, как отмечалось выше, вербальным содержанием статьи 43 не исчерпываются возможности реализации конституционного права на высшее образование. Так, прямым следствием действия нормы ст.43 Конституции стало бурное развитие системы негосударственного образования как альтернативной формы

---

<sup>321</sup> См. аннотацию книги «Десять лет демократического конституционализма в центральной и Восточной Европе»//Государство и право. 2003. № 3. С. 118.

<sup>322</sup> Приказ Минобразования РФ от 14.10.1997 г. №2033 «Об утверждении Положения об экстернате в государственных и муниципальных высших учебных заведениях РФ».

<sup>323</sup> Приказ Минобразования РФ от 18.12.2002 г. № 4452 «Об утверждении Методики применения дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения) в образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования РФ». Приказ Минобразования РФ от 18.12.2002 г. № 4452.

<sup>324</sup> Приказ Минобразования РФ от 13.01.1999 г. № 46 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке выдачи документов государственного образца о ВПО, изготовлении, заполнении и хранении соответствующих бланков документов».

<sup>325</sup> Приказ Минобразования РФ от 26.12.1997 г. №2662 «Об утверждении перечня направлений подготовки специалистов и специальностей, по которым получение ВПО в заочной форме или в форме экстерната не допускается».

получения высшего образования для тех, кто не прошел конкурсный отбор в государственный или муниципальных вуз. А организационно-экономическая основа этого процесса – ст.8 Конституции о многообразии форм собственности и свободе экономической деятельности, и ст.34, гарантирующая свободу предпринимательства. В настоящее время функционирует около 400 негосударственных вузов, что составляет 37% от общего количества учреждений ВПО.

В то же время конституционно обусловленная возможность получения высшего образования в негосударственном вузе отнюдь не означает равенства возможностей студентов и выпускников вузов разной организационно-правовой формы – как в процессе обучения, так и на стадии трудоустройства или продолжения образования.

В условиях многообразия форм собственности и разновидностей образовательных учреждений для участников образовательных отношений остро стоит вопрос о гарантированности реализации тех или иных прав, свобод, исполнения обязанностей и наступления ответственности. Гарантированность прав и свобод личности – конституционно провозглашаемый принцип. Природа социально-экономических прав – и право на ВПО не исключение – делает их весьма зависимыми от устойчивости политики государства. Они менее универсальны, в отношении их допускаются нестрогие, рекомендательные формулировки, их реализация зависит от состояния экономики и ресурсов. Поэтому, как бы обстоятельно ни формулировались в законе типичные социальные права, это «еще не означает для граждан реальной возможности непосредственной реализации их правопритязаний».<sup>326</sup> Только гарантии реализации права на ВПО как элемент статус студента позволяют превращать его из правомочия в правообладание. Эти аспекты будут рассмотрены в главе 3 настоящего исследования.

Важная для организации уставной деятельности вузов норма – ст. 44 Конституции РФ о свободе научного и других видов творчества, преподавания, обеспечивающая академические свободы профессорско-преподавательского состава и научных сотрудников. Возможность самостоятельно определять содержание учебных курсов (придерживаясь стандартов), выбирать формы и методы обучения и воспитания, контроля знаний студентов, учебные пособия и

---

<sup>326</sup> *Ледях И.А.* Социальное государство и права человека//Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. С. 121.

материалы, учебники и т.д., читать параллельные учебные и авторские курсы, проводить самостоятельные научные исследования по избранной тематике – это одна из составных частей вузовской автономии, обеспечивающая реализацию основных уставных задач образовательного учреждения высшего профессионального образования.

Часть 2 ст. 44 обеспечивает студентам право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям. Хотя, безусловно, это право должны иметь все граждане (и неграждане данной страны), статус студента, согласно ФЗ «О ВПО», облегчает реализацию данной нормы: в п. 3 ст.16 этого закона говорится о праве студентов на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев. Однако ст. 12 Основ законодательства РФ о культуре<sup>327</sup> предоставляет такое право только лицам моложе 18 лет и один раз в месяц. И в этом случае получается, что приоритет имеет специальный закон, нормы законодательства об образовании могут не учитываться. Россия существенно отстает от европейского сообщества, где молодые люди до 18 лет (а зачастую все лица, независимо от возраста) имеют безоговорочное право бесплатного ознакомления с культурными ценностями в государственных и муниципальных музеях. Ряд российских музеев идет на предоставление этой льготы, но с оговорками – с разным уровнем цен для студентов государственных и негосударственных вузов. Проект Кодекса РФ об образовании этот вопрос вообще не регулирует.

Реализация права на свободный выбор языка обучения, безоговорочно предусмотренная в п.2 ст. 26 Конституции, также имеет определенные ограничительные рамки в образовательных учреждениях ВПО – в пределах возможностей, предоставляемых системой образования (ст.6 закона РФ «Об образовании»). Язык, на котором ведется обучение и воспитание, определяется учредителем и (или) уставом образовательного учреждения.

Как правило, в субъектах федерации, где компактно проживают те или иные национально-этнические группы, вузы предусматривают в правилах приема возможность сдачи вступительных экзаменов на родном языке, создание учебных групп, где ведется обучение на двуязычной основе, и т.п.<sup>328</sup> Следует также

---

<sup>327</sup> От 9. 10. 1992 г. № 3612-1 (с изм. и доп.).

<sup>328</sup> Это, в частности, предусмотрено уставами вузов Республики Татарстан.

иметь в виду, что государство в лице Российской Федерации не финансирует дополнительных затрат вуза на обеспечение этого конституционного права граждан, то есть эта задача ложится на внебюджетный доход вуза либо должна решаться за счет средств заинтересованного субъекта федерации.<sup>329</sup>

Право на жилище, закрепленное в ст. 40 Конституции, обеспечивает право студентов на общежитие в период обучения, при этом оговаривается и предельно допустимый размер платы за общежитие (п.3 ст. 16 ФЗ «О ВПО»).

Конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь (п.1 ст.41 Конституции РФ) обуславливает целый ряд лицензионных требований к учреждениям образования в части организации питания, предоставления медицинских услуг, соблюдения санитарно-гигиенических норм (п.9 ст.33, пп.19 ст.37 закона РФ «Об образовании», приказ Минобразования России от 23.04.2001 г. № 1800 «Об утверждении форм бланков лицензии на осуществление образовательной деятельности, приложений к ней и документов, представляемых на лицензионную экспертизу»). образовательное учреждение несет ответственность за жизнь и здоровье обучающихся во время образовательного процесса. Поэтому недопустимо применение методов и способов обучения, опасных для жизни и здоровья студентов и других категорий обучающихся.

Вероятно, именно в развитие конституционного положения о поощрении деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта (п.2 ст. 41), в ГОС ВПО нового поколения определено, что физвоспитание – один из четырех обязательных предметов в образовательных программах всех направлений и специальностей.

Государство охраняет достоинство личности (ст.21 Конституции). Из этой нормы проистекает содержание п. 6 ст. 15 закона РФ «Об образовании»: дисциплина в образовательном учреждении поддерживается на основе уважения человеческого достоинства, запрещено использование антигуманных методов обучения, не допускается применение методов физического и психического насилия.

---

<sup>329</sup> Ст. 7 закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан» от 8.07.1992 г. № 1560-ХП в ред. от 28.03.1996 г.

Ранее (глава 1) уже отмечалось, что, несмотря на действие Всеобщей декларации прав и свобод человека и гражданина как общепризнанного образца, не во всех современных конституциях закреплено право на образование в качестве самостоятельного элемента правового статуса личности. В большинстве конституций оно логически вытекает из права на доступ к информации, на свободу творчества и т.п., либо производно от права на труд. В Конституции РФ, наоборот, такой взаимосвязи права на ВПО и права на труд не усматривается (см. ст. 37). Поэтому и в ТК РФ<sup>330</sup> образовательные возможности работника находятся в исключительной зависимости от усмотрения работника, хотя закон РФ «Об образовании» возлагает на работодателя ответственность за повышение профессиональной квалификации работника (п.4 ст.40). По нашему мнению, отсутствие соответствующего конституционного контекста также стало одной из причин, позволивших отклонить закон «О дополнительном образовании»,<sup>331</sup> где обязанности работодателя в этой сфере были определены довольно жестко.

Между тем, именно наличие профессионального образования, особенно высшего, а также дополнительного и послевузовского (на базе высшего и в его развитие), в большей степени гарантирует трудоустройство и высокую конкурентоспособность на рынке труда, а значит, и защиту от безработицы. Очевидно, что исполнение государством своей обязанности по созданию надлежащей системы профориентации и содействия занятости населению должно базироваться на взаимодействии с образовательными учреждениями и в развитие свободы труда создавать реальные возможности для граждан расширять свое образовательное поле. Соответствующее дополнение нужно внести и в ст. 37 Конституции, дополнив ее абзацем следующего содержания: «Признается право на получение профессионального образования, в том числе дополнительного, в процессе трудовой деятельности. Работодатель и образовательные учреждения профессионального образования обязаны создавать условия для непрерывного образования граждан. Государство устанавливает норматив обязательных затрат на повышение

---

<sup>330</sup> ФЗ от 30.12.2001г. №197-ФЗ.

<sup>331</sup> Принят ГД ФС РФ 12.07.2001г., одобрен СФ ФС РФ 20.07. 2001г. № 278-СФ. Наложено вето Президента РФ.

квалификации работающих граждан и обеспечивает возможности профессионального образования безработных».

В.С. Нерсесянц отмечает, что конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина в качестве исходных правовых начал одновременно имеют и всеобщее регулятивное значение и выступают как общеобязательный правовой стандарт и конституционное требование к правовому качеству официальных нормативных актов, к организации и деятельности всех ветвей государственной власти и должностных лиц.<sup>332</sup>

В статье ст. 55 Конституции (п. 2) содержится прямой запрет антиправового, правонарушающего закона: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Важная в этом плане норма содержится и в п. 3 ст. 15 Конституции: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Именно с этих позиций следует оценивать решение государства о введении государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), о котором упоминалось выше: постановлением правительства урезаны права граждан, прошедших конкурсный отбор, на получение бесплатного образования (мы еще вернемся к этой проблеме в главе 3 настоящей работы).

Гарантией осуществления конституционного права на ВПО должна служить ответственность за нарушение законодательства об образовании: как «классическая», то есть административно-правовая, дисциплинарная, гражданско-правовая (имущественная), уголовная, так и специальная, предусмотренная образовательным законодательством.<sup>333</sup>

Строго говоря, вуз в соответствии со ст. 32 закона РФ «Об образовании» несет ответственность за невыполнение функций, отнесенных к его компетенции: материально-техническое и кадровое обеспечение, оснащение учебного процесса в соответствии с установленными нормами, привлечение дополнительных источников

---

<sup>332</sup> См: *Нерсесянц В.С.* Философия права. С.378.

<sup>333</sup> Эту проблему освещали ранее *Шабайлов В.И.* Правовое регулирование социально-культурной деятельности. Минск: Наука и техника, 1981. С.18; *Салищева Н.Г., Ковешников Е.М., Стешенко Л.А.* Указ. соч. С. 9-10.

финансирования, совершенствование методик образовательного процесса, надлежащую отчетность учредителю, разработку необходимых локальных актов, контроль за получением обучающимися необходимых льгот, самостоятельное осуществление учебного процесса, содействие деятельности методических организаций и объединений и т.д. (пп. 1-22 п.2). Контроль за этим осуществляется в ходе лицензирования, аттестации и аккредитации вузов. Специальная ответственность установлена для вузов в виде изъятия лицензии (ст. 26 ФЗ «О ВППО») и лишения аккредитации (п.23 закона РФ «Об образовании»). В то же время практика еще не знает случаев специальной ответственности вузов перед уполномоченными государственными органами за некачественную подготовку выпускников на основе исков о возмещении затрат на их переподготовку (ст.49 закона РФ «Об образовании»). В Казани подобный спор по иску слушателей негосударственного образовательного учреждения был удовлетворен на основе закона РФ «О защите прав потребителей».<sup>334</sup>

Также в п. 3 ст.32 закона РФ «Об образовании» предусмотрена ответственность за качество образования, за жизнь и здоровье обучающихся и работников, за нарушение прав и свобод обучающихся и работников. Однако действующее законодательство практически не выделяет особых составов правонарушений в этой сфере. Мы еще вернемся к этому вопросу в разделе 2.2.

Помимо общих положений о государственных гарантиях прав и свобод человека и гражданина, в Конституции указаны также те институты и должностные лица, в чьи специальные обязанности входит обеспечение требований прав и свобод человека и гражданина. Деятельность органов и должностных лиц публичной администрации функционально подчиняется задаче реализации конституционно продекларированной обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, так как именно они, согласно ст. 18 Конституции РФ, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и

---

<sup>334</sup> В ред. ФЗ от 9.01.1996 г.; решение мирового судьи и Вахитовского районного суда по иску Газизова, Шипшовой, Васильевой и др. к Казанскому гуманитарному колледжу. Сентябрь – октябрь 2002 г. Архив Вахитовского районного суда г. Казани.

исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Конституция (п.п. 1, 2 ст. 46) гарантирует каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод, а также право обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Судебные споры по защите собственно права на высшее профессиональное образование единичны,<sup>335</sup> но показательны тем, что наглядно отражают реальную, а не декларированную позицию государства в этой сфере. (Подробнее они будут рассмотрены в главе 3 настоящего исследования.) Расширяя возможности судебной защиты прав человека, Конституция (п. 3 ст. 46) закрепляет и новое для нас положение: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Наряду с этим сохраняет свое значение общественный контроль. Конституционный принцип контроля общества за деятельностью государственных органов применим и к сфере высшего образования. В ряде вузов создается механизм общественного контроля за проведением вступительных испытаний с участием родителей абитуриентов. К примеру, в Казанском государственном технологическом университете создан институт независимых наблюдателей, обновляемый ежегодно, из представителей родителей абитуриентов, определяемых жеребьевкой.<sup>336</sup> Государственно-общественный характер носит работа апелляционных и конфликтных комиссий (создается при проведении ЕГЭ, п. 1.6 Положения о проведении ЕГЭ).

В.С. Нерсесянц делает важный вывод: в своем общерегулятивном значении конституционные положения о правах и

---

<sup>335</sup> Пост. КС РФ от 21.10.1999 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «А» пункта 2 статьи 24 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда г. Омска».

<sup>336</sup> Соответствующее положение утверждено приказом ректора на основании решения приемной комиссии КГТУ от 16.06.2004 г.; собранием наблюдателей принят регламент работы независимых наблюдателей от 23.06.2004 г.

свободах человека и гражданина являются наиболее важным и, в конечном счете, единственным настоящим критерием наличия или отсутствия, соблюдения или отрицания права вообще, критерием правового характера действующего законодательства, правового типа организации и деятельности различных государственных властей и государства в целом. Следует особо подчеркнуть, что в равной степени эти правоположения относятся к деятельности всех ветвей власти правового государства и к содержанию его нормативно-правового компонента. Однако до настоящего времени деятельность современного российского государства не оценивалась в этом контексте через призму реализации права на ВПО.

Как справедливо подметил О.Е. Кутафин, фактические общественные отношения всегда шире и объемнее тех положений, которые выражены в конституционных нормах. Задача состоит в том, чтобы с помощью правоположений других отраслей права содействовать разрешению возможных и реальных коллизий, которые возникают в жизни.<sup>337</sup>

Применительно к праву граждан на ВПО наличие или отсутствие конституционного «духа» в механизме реализации этого права можно выявить путем анализа образовательного законодательства и его теоретического обоснования – образовательного права.

## ***2.2. Кодификация образовательного законодательства***

Известно, что основной формой государственного регулирования, способом воздействия на общественные отношения является установление правовых норм, которые, по меткому замечанию К. Маркса, законодатель не изобретает, а только формулирует, выражая «в сознательных положительных законах внутренние законы духовных отношений», обнаруживая «правовую природу вещей» и выражая затем ее в законе. Соответствующие правовые предписания, властные государственные веления регламентируют различные общественные отношения с учетом их значимости с точки зрения интересов общества, государства, личности. Для любого органа государственного управления обязательно законодательство в соответствующей сфере деятельности,

---

<sup>337</sup> См.: Государство и право. 2003. № 10. С. 6.

определяющее права управляемых объектов (предприятий, учреждений, организаций), а также граждан.

Как показывает процесс законотворчества и правоприменительная практика последних лет, все более усложняющиеся общественные отношения в сфере экономики и социальной жизни предъявляют повышенные требования к качеству правовых актов, уровню их конкретизации и специализации, регулирующей «работоспособности» и эффективности. Сегодня становится очевидным тот факт, что действенность и эффективность правовых норм определяются прежде всего научно обоснованной системой специализации каждой отрасли права, квалифицированным соотношением в них (отраслях) общих, специализированных и специальных норм.

«Фиксируя нормативно-предметные контуры общественных отношений, право как социокультурная деятельность в единстве функционирования и развития его сущностных сил и их конкретно-исторических проявлений задает для общества правовую картину социальной действительности, нормативной реальности человеческого бытия, межчеловеческих отношений. Любая социальная цивилизованная деятельность есть деятельность правового субъекта, – полагает В.А. Мальцев. – В качестве гражданина, социально ответственной личности человек утверждает себя в производстве и воспроизводстве духовной культуры».<sup>338</sup> И разнообразные общественные отношения, и деятельность в сфере образования так же подлежат правовому регулированию в определенной части, как и другие социально-культурные отношения. Многочисленные акты различной юридической силы составляют выделившееся в качестве самостоятельного блока законодательство об образовании.

Это и есть та юридическая база, на которой вузы и другие образовательные учреждения строят свою деятельность для достижения поставленных целей. Эти нормы должны вносить «ясность и стабильность» в правовые отношения между органами управления высшим образованием, учебными заведениями и гражданами, они создают определенные правовые гарантии удовлетворения потребности личности в высшем образовании.

---

<sup>338</sup> Мальцев В.А. Право как нормативно-деятельностная система//Журн. рос. права. 2002. № 4. С. 95–96.

Законодательство отражает государственную политику в области образования, закрепляет основные задачи и принципы высшего образования, его систему, систему специальных органов управления высшим образованием, права и обязанности участников образовательного процесса.

Те или иные комплексы отношений, возникающих в ходе осуществления образовательной деятельности, являются предметом регулирования разных отраслей законодательства: конституционного, гражданского, административного, финансового, земельного, трудового, семейного – можно перечислять практически все известные отрасли. Поэтому, анализируя проблемы правового регулирования высшего образования, следует иметь в виду состояние всей системы национального законодательства. Кроме того, специализация норм – это лишь форма выражения общей закономерности в развитии правового регулирования, в охвате регулированием новых участков. И развитие правового статуса всех участников образовательных отношений осуществляется не просто в рамках законодательства об образовании, но на базе планомерного совершенствования всего российского законодательства. Между тем становление новой правовой системы современной России протекает довольно сложно и противоречиво – то в условиях серьезного политического и экономического кризиса, падения жизненного уровня населения, то с определенными изменениями к лучшему и появляющимися элементами стабильности.

Объективно повышается роль законодательства, усиливается его регулирующее воздействие на все стороны жизни. Создание гражданского общества напрямую связано с повышением роли и авторитета законодательства, этого требует процесс расширения прав и свобод личности. Не может быть подлинной демократии без ее обеспечения и охраны правовыми средствами, без укрепления организованности и ответственности должностных лиц и граждан.

Современное российское законодательство все еще переживает переходный этап преобразования его в средство обеспечения свободы личности, подлинного народовластия, прогрессивного развития общества. Поэтому законодательная работа уже значительный период времени ведется «весьма хаотично как с точки зрения логики, так и юридических законов». Нестабильная экономическая и политическая ситуация в 90-е годы обусловила известную неустойчивость и без того подвижной системы

законодательства. Она в значительной степени зависит от субъективного фактора, от усмотрения законодателя. К складывающейся системе правового регулирования отношений в области высшего образования в полной мере можно отнести общую характеристику, данную С.С. Алексеевым динамике всей системы законодательства: «Нормативные акты издаются в различное время, разными, подчас несоподчиненными правотворческими органами. Многие акты принимаются в связи с определенными конкретными событиями или особыми задачами в деятельности государства...»<sup>339</sup> Нередко процесс создания качественно нового законодательства наталкивается на «рифы и подводные течения» антидемократического, а то и авторитарного характера, противостояние федеральной и региональной власти, законодательных и исполнительных органов. Вследствие этого многие нормативно–правовые акты оказываются несогласованными, а то и противоречащими, нуждаются в специальном толковании. (Эта проблема отчасти затрагивалась в предыдущих разделах.)

Преобразующей базой обновления российского законодательства, в том числе законодательства об образовании, служит Конституция РФ, которая определяет пути развития всей многоуровневой системы нормативных правовых актов. Согласно неоднократно цитируемой ст. 2 Конституции, законодательство должно быть ориентировано прежде всего на человека, на удовлетворение его материальных и духовных потребностей, на гуманизацию и демократизацию всей общественной жизни. Это особенно актуально для переориентации системы образования, которая долгое время базировалась на идее образования ради удовлетворения государственных и общественных потребностей, на принципах авторитарной педагогики и на соответствующем методе правового регулирования образовательных отношений.

Противоречия современной политической и общественной жизни отражаются в сфере образования как в зеркале. Развитие системы высшего образования по-прежнему зависит от государственных установок. И потому проблемы становления демократического образовательного законодательства усугубляются,

---

<sup>339</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. М.: Юрид. лит-ра, 1982. Т.2. С. 251.

кроме вышеназванных причин, и тем обстоятельством, что наряду с декларируемым расширением самостоятельности вузов развивается «процесс последовательного усиления централизованной составляющей управления и, на этой основе, «размывания» принципа автономии».<sup>340</sup> В свете последних преобразований Правительства РФ государственное регулирование высшего образования осуществляется уже через три федеральных органа исполнительной власти.<sup>341</sup> Федеральное агентство по науке также получает известные полномочия в отношении вузов, так как, во-первых, включено в систему Министерства науки и образования РФ, во-вторых, это предусмотрено соответствующим постановлением Правительства РФ.<sup>342</sup>

Специфика полиаспектных отношений в области образования отражается на содержании регулирующих эти отношения законодательных актов и составляющих их норм права. Законодательство об образовании – это сложное формирование, включающее как собственные нормы, так и нормы иных отраслей права. Ее характеризует значительное число актов, издаваемых различными органами. Подсчитано, что правовые нормы, регулирующие те или иные комплексы отношений, связанных или вытекающих из деятельности в образовательной сфере, содержатся более чем в сорока федеральных законах и двадцати указах Президента РФ. Поскольку образовательное право формируется в самостоятельную отрасль, будучи институтом, а затем и подотраслью административного права, ему оказалась присуща традиционная для административного права разбросанность источников, преобладание инструкции, «более успевающей следить за злобой дня, над законом, более громоздким, создаваемым более медленно». Это положение, сформулированное В.Н. Дурденевским много лет назад, актуально и сегодня.<sup>343</sup> Традиционно ведомственное нормотворчество в нашей

---

<sup>340</sup> *Беляков С.А., Куклин В.Ж.* Образовательная политика и управление образованием//Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3 (26). С. 20.

<sup>341</sup> Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и постановления Правительства РФ от 6.04. 2004 г. №№ 158, 159 и 168.

<sup>342</sup> Пост. Правительства РФ от 6.04. 2004 г. № 167 «Вопросы федерального агентства по науке».

<sup>343</sup> *Дурденевский В.Н.* Указ. соч. С. 11.

стране развивалось очень интенсивно, поскольку была слаба законодательная база. В сфере образования можно наблюдать парадоксальный обратный процесс: развитие законодательства об образовании не сократило, а стимулировало нормотворческую деятельность органа управления образованием, а многие вопросы по-прежнему остаются вне сферы действия закона или ему не соответствуют (упоминавшиеся ЕГЭ, ГИФО, дистанционные технологии обучения и др.)

Только размещенное в справочной системе «Консультант-плюс», количество нормативно-правовых актов, изданных центральным (федеральным) органом управления образованием по вопросам высшего образования, составляет порядка 150. Добавим приблизительно еще две трети (это те акты, которые специалисты системы не включили в базу, поскольку сочли не очень значимыми) – получим 450–500. Кроме того, деятельность высшей школы регламентируется также Правительством РФ и органами межотраслевой компетенции. По оценке С.Д. Князева, с учетом нормотворчества регионов нормативно-правовой образовательный массив по объему приближается к 800.<sup>344</sup> В целом система источников образовательного права по количеству и подвижности схожа с системой административного права.

Вместе с тем в настоящее время можно наблюдать быстрый процесс ее окончательного формирования по классическим канонам в соответствующую систему нормативно-правовых актов. Он обусловлен объективными закономерностями становления правовой системы развивающегося государства и включает как процесс трансформации норм других отраслей в нормы законодательства об образовании, так и процесс вытеснения норм, сохранивших свою «автономию».

Правовые рамки функционирования системы высшего образования, как известно, определены двумя федеральными законами: законом РФ «Об образовании» в редакции ФЗ от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ и ФЗ «О ВПО». Отношение к ним можно определить со ссылкой на общественное мнение: «Законы не идеальны, но научно-педагогическое сообщество устраивают. Проблема в том, что они не устраивают многих других и в действительности давным-давно

---

<sup>344</sup> Князев С.Д. Законодательство об образовании на современном этапе. М., 1999. С. 45.

нарушаются».<sup>345</sup> Это можно проследить на примере целого ряда законодательных и нормативных актов, которые также регламентируют различные стороны вузовской жизнедеятельности. Высказываются и резко противоположные мнения,<sup>346</sup> к сожалению, нередко в нарушение правил корректной научной полемики.

На протяжении длительного времени закон РФ «Об образовании» довольно успешно выполнял функцию системообразующего акта для реформируемой системы российского образования. Однако к настоящему времени ни его содержание, ни реальный статус в иерархии актов российского законодательства уже не отвечают потребностям системы. Закон перестал выполнять функции основного регулятора отношений в системе образования. Одним из существенных его недостатков называют декларативный характер ряда норм, обусловленный отсутствием надлежащего механизма их реализации в конкретных правоотношениях.<sup>347</sup>

Отчасти эти проблемы применения специального, собственно образовательного законодательства можно объяснить появляющимися ограничительными формулировками, каковую, к примеру, содержит ст. 3 ГК РФ: нормы гражданского законодательства, содержащиеся в других законах, должны соответствовать этому кодексу. Признавая данную статью разумной с точки зрения обеспечения единообразия и логической взаимосвязи национального законодательства по вопросам этой сферы, приходится с сожалением констатировать, что для многих юристов, особенно облеченных властными полномочиями, она означает возможность игнорировать любые другие законодательные акты, несмотря на прямую отсылку к ним в тексте того же ГК (например, ч. 3 ст. 120 «Учреждения»). ГК РФ определил принципиально иные в сравнении с законодательством об образовании отношения собственности для учреждений. Он относит доходы, получаемые учреждением с использованием имущества учредителя, к собственности последнего (ср. ст. 299 ГК РФ и ст. 43 закона РФ «Об образовании»). Ст. 298 ГК РФ устанавливает, что доходы и имущество, приобретенные учреждением за счет доходов от

---

<sup>345</sup> Либо вы «рулите», либо вами...//Поиск. 2004. № 10.

<sup>346</sup> *Ежов А.Н.* Противоречия законодательства об образовании. Архангельск: изд-во МИУ, 2001. С. 54.

<sup>347</sup> *Сырых В.М.* Качество нормативно-правовых актов образовательного права//Право и образование. 2003. №4. С. 37.

результатов собственной деятельности, поступают только в его самостоятельное распоряжение, то есть это правомочие не меняет правового режима имущества образовательных учреждений – права оперативного управления (ст. 299 ГК), ограниченного вещного права.

Нет в ГК РФ и каких-либо нормативных определений допустимой структуры организации, поэтому на практике возникают проблемы с реализацией ст. 12, п. 7 закона РФ «Об образовании», регламентирующей объем правомочий структурных подразделений образовательного учреждения.

Требуют серьезной проработки вопросы имущественного обеспечения деятельности вузов, так как соответствующие нормы закона «Об образовании» не нашли дальнейшего закрепления в законодательных актах, регулирующих вопросы собственности, налогообложения и т.п. Государство не обеспечивает свою обязанность собственника имущества по его содержанию (ст. 210 ГК РФ) – эти затраты в основном покрываются за счет внебюджетных доходов вузов.

Бюджетный кодекс РФ<sup>348</sup> вообще учитывает денежные средства, полученные бюджетным учреждением в виде платы за сдачу государственного или муниципального имущества, а также его доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности как бюджетные средства (ст.42 БК). С 1 января 2000 г. БК существенно ограничивает самостоятельность вузов по хранению и распоряжению денежными средствами (ст. ст.70, 71, 163 БК). При этом никто не отменял ст. 42 и 43 закона РФ «Об образовании», согласно которым вузы самостоятельно определяют направления и порядок использования своих бюджетных и внебюджетных средств; имеют самостоятельный баланс и расчетный счет в банковских и иных кредитных организациях; а финансовые и материальные средства, закрепленные учредителем или являющиеся собственностью вуза (в соответствии со ст. 39 цитируемого закона), используются им по своему усмотрению, и т.д. В БК предусмотрен и принципиально иной режим распоряжения бюджетными и внебюджетными средствами: введена новая бюджетная классификация и бюджетная роспись, определен целевой характер использования средств как соответствие сметным назначениям. И несмотря на п.5 ст. 42 закона РФ «Об

---

<sup>348</sup> ФЗ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.

образовании», для внебюджетных средств установлен такой же режим использования и отчетности, как и для бюджетных.

В нарушение главы 45 ГК РФ «Банковский счет», предоставляющей лицам возможность самостоятельно выбирать кредитное учреждение для хранения денежных средств, подзаконным актом (приказом Минфина РФ)<sup>349</sup> был существенно урезан такой важный элемент вузовской автономии, как финансово-хозяйственная самостоятельность. Государственные вузы обязали хранить все денежные средства на счетах в казначействе, отчитываться об их использовании и расходовать в строгом соответствии со сметой независимо от источника их получения. Получение наличных средств стало возможным только при предоставлении детальной и обоснованной заявки. Это обстоятельство очень ярко демонстрирует «включенность» государственных вузов в систему административного управления, и все подобные меры проводятся под лозунгом улучшения финансовой дисциплины. Не случайны и споры по этим вопросам: слишком очевидны противоречия в нормативных предписаниях и ограничения автономии.<sup>350</sup>

Налоговый кодекс определил новый режим налогообложения образовательных учреждений, практически полностью ликвидировавший их льготы. Остался нереализованным принцип освобождения их от уплаты налогов: сравни ст.45, 47 закона РФ «Об образовании» и ст. 251, 381 НК. Не предусмотрено в НК значительных льгот для тех, кто поддерживает систему образования (сравни ст. 40 Закона и ст. 251 НК РФ).

Закон «Об образовании» определяет деятельность образовательного учреждения как предпринимательскую только в случаях, когда доходы, полученные от этой деятельности, не реинвестируются в данное образовательное учреждение (ст. 45, 47). Однако такая трактовка фактически «зависает» в воздухе, так как ст.

---

<sup>349</sup> № 46н от 21.06.2001г. «О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Минфина РФ лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов».

<sup>350</sup> См. решение ВС РФ от 12.02.2002 г. № ГКПИ 2001-1852, 1861, 1866 по жалобам Нижегородского строительного техникума, Нижегородского коммерческого института и Сыктывкарского государственного университета.

247 Налогового кодекса предусматривает совершенно иные подходы при определении налогооблагаемой базы для исчисления налога на прибыль (безусловно, не в пользу вузов). Налоговый кодекс не делает никаких изъятий и не предоставляет льгот в этой части для образовательных учреждений.

А согласно цитируемой инструкции Минфина РФ № 46н, в перечне допустимых доходов вуза полностью отсутствуют такие их виды, как доходы от оказания консультационных, маркетинговых, аудиторских, экспертных, медицинских услуг, доходы от реализации произведенной продукции, в том числе реализации электронных учебников, прав на тиражирование программных продуктов и т.п.

Новый Трудовой кодекс РФ ( действует с 1.02.2002 г.) в статьях, регламентирующих обязанности работодателя и права работника на повышение квалификации и профессиональную переподготовку (ст. 196, 197 ТК), не учитывает нормы ст. 40 закона РФ «Об образовании»: согласно ТК, необходимость дополнительного профессионального образования работников определяет работодатель; он обязан проводить повышение квалификации только в случаях, если это является условием выполнения работником определенных видов деятельности (ст. 196 ТК РФ). Соответственно, работники имеют право на повышение квалификации только в случае заключения дополнительного договора с работодателем. Между тем закон РФ «Об образовании» еще в 1992 г. установил в ст. 40 (п.4) ответственность работодателя за повышение квалификации своих работников. Правительство РФ должно было определить минимальные нормативы финансовых затрат организаций на эти цели независимо от организационно-правовых форм. На сегодняшний день существуют только приказ Минфина РФ,<sup>351</sup> определяющий максимально допустимую величину затрат на эти цели, позволяющую относить их на себестоимость продукции, и соответствующая статья НК РФ. Однако никаких обязательств или ответственности работодателя за отсутствие минимальных затрат по-прежнему нет. В условиях

---

<sup>351</sup> Приказ Минфина РФ от 15.03.2000 г. № 26н (в ред. приказа от 1.03.2001г. № 18н) «О нормах и нормативах на представительские расходы, расходы на рекламу и на подготовку и переподготовку кадров на договорной основе с учебными заведениями, регулирующих размер отнесения этих расходов на себестоимость продукции (работ, услуг) для целей налогообложения и порядке их применения».

реальной безработицы отсутствует и практика рассмотрения споров подобного рода.

Немало споров вызывает право бессрочного бесплатного пользования земельными участками, предусмотренное п.1 ст.39 закона «Об образовании». Формулировки ст. 20 и 65 ЗК РФ уже не соответствуют не только цитируемой норме, но и ГК РФ (сравни вышеназванную статью 65 ЗК и ст. 268, 269 ГК).

Нормы ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>352</sup> в части отсрочки от призыва студентов после неоднократных изменений предоставляют это право студентам не в лояльной формулировке закона РФ «Об образовании» (п.3 ст.16), а с многочисленными оговорками и ограничениями (п.п. а п.2 ст.24). И хотя «форма» соблюдена, поскольку в законе «Об образовании» делается отсылка именно к соответствующему федеральному закону, поле действия п. 3 ст.16 закона «Об образовании» тем самым существенно сужается.

В свете актуализации реформирования традиционных видов вузовской организационно-правовой формы известной проблемой становится определение правового статуса ведущих вузов и университетских комплексов. Что касается первых, то разосланный вузам проект постановления Правительства РФ «О ведущих вузах РФ»<sup>353</sup> не имеет, строго говоря, юридических оснований для такой классификации, означающей ранжирование вузов и влекущей за собой изменение финансирования без учета нормативов закона РФ «Об образовании».

Принятые решения относительно университетских комплексов тоже пока довольно противоречивы. Хотя практика пошла по пути создания трех видов комплексов, постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. №676 легализовало только форму университетского комплекса как единого юридического лица. Этот же документ определяет, что создание, реорганизация и ликвидация университетских комплексов относятся к компетенции Правительства РФ, либо соответствующего органа государственной власти субъекта федерации, либо органа местного самоуправления, однако на практике такие комплексы создаются путем волеизъявления образовательных учреждений и решения Министерства образования РФ. Так, на основании решения коллегии министерства от 19.12. 2000 г. № 21/3 в

---

<sup>352</sup> От 28.03.1998 г. № 53-ФЗ.

<sup>353</sup> Письмо Минобразования России от 22.10.2003 г. № 17-223ин/17-11.

рамках федеральной экспериментальной площадки именно приказом созданы три модели университетских комплексов в Казани: по модели единого юридического лица – на базе Казанского государственного технологического университета, по модели ассоциации юридических лиц – на базе Казанского государственного технического университета, по модели университетского округа – на базе Казанского государственного университета.<sup>354</sup> Для признания права на существование таких объединений именно как некоего целого необходима соответствующая законодательная норма – скажем, аналогично ФЗ «О финансово-промышленных группах».<sup>355</sup> К слову сказать, сам факт присвоения статуса федеральной экспериментальной площадки вузам региона, да еще приказом министерства, в свою очередь, противоречит приказу Минобразования России о федеральной экспериментальной площадке.<sup>356</sup>

ФПРО в числе основных факторов, дестабилизирующих сферу образования, называет неполноту нормативной базы в этой области. Недостаточность федерального законодательства в значительной мере восполняется подзаконными нормативно-правовыми актами, принимаемыми Президентом РФ, Правительством РФ, Минобразования России, иными федеральными органами исполнительной власти. Противоречивость и непоследовательность этих актов по вопросам образования особенно ощутимы. Так, Правительство РФ установило единую систему оплаты труда работников бюджетной сферы, не всегда обеспечивая ее исполнение необходимым финансированием. При этом вузам предписано соблюдать бюджетное штатное расписание в части наименования должностей и нормативы оплаты труда для всех сотрудников, независимо от источников финансирования. До настоящего времени не отлажена нормативно схема взаимодействия вуза и «тройственного» союза представителей государства в лице

---

<sup>354</sup> Приказ Минобразования России от 29.12. 2000 г. № 3918 «Об опыте работы университетских комплексов и округов Республики Татарстан и Республики Мордовия и задачах реструктуризации региональных систем профессионального образования».

<sup>355</sup> От 30.11.1995 г. № 190-ФЗ.

<sup>356</sup> «Положение о федеральной экспериментальной площадке». – Утв. приказом Минобразования России от 18.10.1999 г. № 579. **Утр. силу** – приказ Минобразования России от 9.03. 2004 г. № 1123 «Об организации опытно-экспериментальной деятельности в системе образования».

Минобразования как исполнителя функций учредителя государственных вузов, Министерства имущественных отношений как представителя собственника имущества вузов и Министерства финансов как представителя казны, государственного бюджета. Договор, который государственный вуз должен заключать с Минобразованием России как учредителем, совершенно не учитывает этого обстоятельства.<sup>357</sup>

Очевидно, что непоследовательная государственная политика по отношению к системе образования не может не сказываться на ее нормативном регулировании. Проблема общего характера – известная бессистемность работы законодателя и, как следствие, несогласованность различных правовых актов, выход их за рамки традиционных отраслей – в сфере образования только усугубляется.<sup>358</sup> Общее мнение выразил Президент МАН ВШ В.Е. Шукшунов, член редколлегии проекта Кодекса РФ об образовании: российское законодательство в области образования грешит пробелами, противоречиями, декларативными и бездействующими нормами.<sup>359</sup>

Яркий пример тому – Национальная доктрина образования в РФ. Документ, который призван отразить научную теорию, учение государства о роли образования в жизни общества (см. Словарь русского языка С.И. Ожегова<sup>360</sup>), «обеспечить утверждение статуса России в мировом сообществе» (из преамбулы доктрины), утвержден постановлением Правительства. Безусловно, не работает декларативная посылка этого документа о недопустимости принятия «нормативных актов, приказов, распоряжений, инструктивных писем, противоречащих доктрине, в том числе снижающих уровень гарантий прав граждан в области образования и уровень его финансирования...» Дальнейшие комментарии излишни.

В качестве иллюстрации можно привести и пресловутую статью 54 закона РФ «Об образовании» о размере заработной платы работников образования, и ст.43 этого закона о финансово-хозяйственной самостоятельности вуза, которая существенно ограничивается БК РФ и вышеупомянутой инструкцией Минфина о

---

<sup>357</sup> См. приказ Минобразования России от 22.06.2000 г. № 1863.

<sup>358</sup> Об этом пишет и В.М. Сырых. (См.: Качество нормативно-правовых актов образовательного права. С. 40.)

<sup>359</sup> Кодификация против деклараций//Поиск. 2003. № 21.

<sup>360</sup> С. 140.

порядке открытия счетов образовательными учреждениями в учреждениях федерального казначейства. П. 91 Типового положения о вузе в целом ухудшает положение вузов в сравнении с соответствующими нормами ГК РФ: в нарушение требований ст. 120 ГК РФ, которая ограничивает имущественную ответственность вуза только денежными средствами, находящимися в его распоряжении, Типовое положение распространяет ответственность и на имущество, находящееся на отдельном балансе, то есть заработанное самим вузом. Очевидно, что подобная непоследовательность государства не вызывает доверия и уважения к законодательству об образовании.

Минобразование России также не особо выдерживает логику законов об образовании, и не только их. Продолжая критику о Типового положения о вузе, авторство которого – за министерством, можно указать, что, к примеру, согласно ст.120, 296 ГК РФ и ст.43 закона «Об образовании», образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-хозяйственную деятельность, возможность самостоятельного распоряжения денежными средствами предусмотрена ст. 120 и ст.298 ГК. Но взять банковский кредит вуз может только с согласия учредителя (п. 93 Типового положения).

Очевидна непоследовательность учредителя и в актах, регламентирующих образовательную деятельность вуза. Так, в ФЗ «О ВПО» (ст.6) устанавливаются **ступени** ВПО: бакалавр, специалист, магистр. При этом получение высшего образования различных ступеней впервые не рассматривается как получение второго высшего образования. Между тем в ГОС ВПО, утвержденном Правительством РФ, и в письме Госкомвуза России «О применении ГОС ВПО в учебной деятельности вуза»<sup>361</sup> используется термин «уровни образования», при этом и магистр, и специалист рассматриваются как третий уровень ВПО, следовательно, получить последовательно квалификацию специалиста и степень магистра бесплатно уже нельзя.

Наконец, как отмечалось в предыдущем разделе, ст. 43 Конституции РФ не дает оснований для каких-либо вариантов с бесплатным и полубесплатным приемом для лиц, успешно выдержавших конкурс при поступлении в государственные или муниципальные вузы. Следовательно, введение ГИФО и

---

<sup>361</sup> От 5.05. 1995 г. № 31-31-37ин/03.

необходимость внесения частичной платы за обучение студентами, прошедшими конкурсный отбор, – это политика государства, закрепленная в актах Правительства РФ и Минобразования России,<sup>362</sup> противоречащая Основному закону.

Как правило, считается, что многие вопросы могут быть решены путем увеличения количества законов, регулирующих отношения в исследуемой сфере. Рабочая группа для подготовки проекта Концепции Модельного образовательного кодекса государств–участников СНГ пришла к выводу, что отсутствие в этих странах таких законов, как законы «О дошкольном образовании и воспитании», «О начальном, основном общем и среднем (полном) общем образовании», «О начальном профессиональном образовании», «О среднем профессиональном образовании», «О дополнительном образовании», «О статусе учащегося», «О статусе работника образования» и т.д. не дает возможности разрабатывать как национальные образовательные кодексы, так и Модельный образовательный кодекс государств–участников СНГ.<sup>363</sup>

Однако нередко актуальные на первый взгляд, «свежие» нормативные акты только усиливают неразбериху. Так, к примеру, широко обсуждаемый в настоящее время проект федерального закона «О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях» не только концептуально, но и терминологически противоречит проекту Общей части Кодекса РФ об образовании, ГК РФ, федеральному закону «О некоммерческих организациях» и закону РФ «Об образовании». Прежде всего это касается предложенной в проекте закона новой организационно-правовой формы. Использование определения «специализированная» больше свойственно профессиональной лексике, но не относится к юридическим терминам общего характера, из каковых должны

---

<sup>362</sup> См.: приказы Минобразования России «Об утверждении порядка расчета категории финансовых обязательств и оформления записи, удостоверяющей категорию ГИФО» от 26.03.2002 г. №1194 (в ред. приказа Минобразования РФ от 23.04.2003 г. № 1753) и «О развитии в 2003 г. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений ВПО с использованием ГИФО» от 3.06. 2003 г. № 2376.

<sup>363</sup> Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 12. 06. 2000 г. №2 «О проекте концепции модельного Образовательного кодекса для государств–участников СНГ» (Санкт–Петербург).

складываться нормы акта такого уровня. Кроме того, проект грешит множественными повторами, излишней детализацией или дублированием процедур, регламентируемых ГК РФ и иными законами: «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»,<sup>364</sup> «О некоммерческих организациях», «Об образовании» и др.

Другая проблема становления и развития российского законодательства обусловлена тем, что приведение всего законодательства страны в логически стройную систему, устранение противоречий и несогласованности – дело сложное и длительное по времени. И если в ряде ключевых отраслей права и законодательства эта работа уже имеет свое логическое завершение, то в сфере образования она где-то в первой трети пути. Не случайно специалисты отмечают, что, к примеру, такой значимый для высшего образования документ, как Программа модернизации российского образования на период до 2010 г., «несистемно представлен в опубликованных и принятых документах, в результате чего предложенные мероприятия воспринимаются как изолированные, не объединенные общей логикой и целостным подходом».<sup>365</sup> Справедливую критику вызывает и качество ФПРО: по мнению специалистов Минобрнауки России, основные проблемы системы образования отражены в ней в виде простого набора, без представления критериев или методологии их выделения (набора). В результате не ясно самое главное – направлена ли Программа на решение этих проблем или лишь учитывает их при определении программных мероприятий.<sup>366</sup> К слову сказать, умения и техники законодателя, используемые при подготовке законов, можно обозначить как самостоятельную и очень серьезную проблему. Поэтому, к сожалению, нередко неплохие и политически значимые решения нивелируются нечеткими законодательными формулировками.

По-прежнему актуальным остается принятие федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании». Только такой закон может в должной мере обеспечить реализацию идеи непрерывного образования на протяжении всей жизни человека, так

---

<sup>364</sup> ФЗ от 8.08.2001 г. №129-ФЗ в ред. от 23.06.2003 г. № 76-ФЗ.

<sup>365</sup> *Беляков С.А., Куклин В.Ж.* Цит. соч. С. 10.

<sup>366</sup> См.: *Кондрашов П.Е.* О проекте концепции ФПРО на 2006-2010гг. // Официальные документы в образовании. 2004. №2. С. 3–15.

как два действующих закона об образовании фактически регламентируют только основное общее и профессиональное образование. Очевидно, что заключение Главного государственно-правового управления Президента РФ от 30.11.2001 г. № Л6-6149, обосновавшее вето Президента РФ от 8.08.2001 г. № Пр-1436 на закон «О дополнительном образовании», принятый Государственной Думой 12.07.2001 г. и Советом Федерации – 20.07.2001 г. (постановление № 278-СФ), не учитывает ни необходимости соблюдения принципа непрерывности, ни реальных трудностей и особенностей обучения работающих граждан, безработных, военнослужащих. Как было сказано ранее, подобный закон мог бы реально обеспечить и гарантированную свободу труда, и защиту от безработицы, поскольку именно он позволяет формировать подлинную множественность профессиональных знаний специалиста, оперативно реагировать на запросы рынка, обеспечивать быструю адаптацию специалиста к новым требованиям. Учитывая обратную связь «специалист – преподаватель» при обучении по программам ДПО, можно говорить о приближении вузовского преподавателя к реальным проблемам производства и рассматривать развитие ДПО как одну из мер обеспечения реального качества ВПО. Наконец, решительным аргументом в пользу его принятия становится Болонское соглашение, в соответствии с которым в составе зачетных (кредитных) единиц могут учитываться также знания, полученные в рамках образования, «не являющегося высшим, включая обучение в течение всей жизни», то есть и через дополнительное профессиональное образование можно будет получить диплом о ВПО.<sup>367</sup>

Высказывалось мнение о необходимости принятия федерального закона «О негосударственном образовании в РФ».<sup>368</sup> Представляется, однако, что разграничение образования на основе разных форм собственности образовательных учреждений могло бы только противопоставить государственное и негосударственное образование. С точки зрения интересов обучающихся в негосударственном вузе действительно было бы целесообразно более

---

<sup>367</sup> Зона европейского высшего образования. Совместное заявление европейских министров образования. г. Болонья, 19 июня 1999 г.; см.: <http://www.umo.msu.ru/conf/bolon.htm>.

<sup>368</sup> См.: Проблемы законотворчества в сфере науки и научной деятельности. М., 1995; *Рекрут О. А.* Административно-правовой статус негосударственных вузов РФ. С. 7.

подробно отразить особенности его статуса и статуса негосударственного учебного заведения при сохранении общих подходов в принципиальных вопросах процесса обучения и воспитания. Эту задачу необходимо решать в Кодексе РФ об образовании.

Ранее в литературе обращалось внимание на то, что в образовательном законодательстве более развиты правовые институты, которые регулируют управленческую деятельность, менее – те, которые должны соответствовать наиболее полному удовлетворению запросов граждан. В настоящее время этому посвящено значительное количество нормативных актов. При этом задачей первостепенной важности становится четкое определение статуса всех составляющих системы высшего образования, в том числе участников образовательных отношений (на это еще в 1985г. указывала Г.А. Дорохова,<sup>369</sup> отмечает это и Д. Н. Бахрах). Этот подход отражает общие настроения по поводу совершенствования административно–правовых норм: по мнению С.Д. Князева, «не будет преувеличением утверждать, что правовое регулирование прав, свобод и обязанностей граждан, а также закрепление мер их защиты от административного произвола и ведомственных злоупотреблений ставится во главу угла административно–правового регулирования, а сами граждане обретают статус ведущего субъекта административного права».<sup>370</sup> Законодательство в условиях рыночной экономики должно особенно заботиться о личности, ее охране, защите как от стихии рынка, так и от административного произвола в различных сферах жизнедеятельности. Цитируемый автор признает, однако, что преимущественное внимание исследователей административного права сосредоточено на традиционных понятийных составляющих (государственное управление, исполнительная власть, государственная служба, административный процесс и т.п.).<sup>371</sup>

Правовой статус вузов, хотя и в определенном противоречии с иным законодательством, детализирован в соответствующем Типовом положении. Правовой статус научно-педагогических

---

<sup>369</sup> См.: Законодательство о народном образовании. С. 17.

<sup>370</sup> Князев С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: структура, состояние, совершенствование//Юрист. 2003. № 12. С. 26.

<sup>371</sup> Там же.

работников и обучающихся, прежде всего студентов, отчасти закрепленный в законах об образовании и в цитируемом Типовом положении, также должен быть развит в специальных нормах Кодекса РФ об образовании. С учетом разных организационных возможностей граждан в части получения высшего образования (бесплатное, с компенсацией затрат на обучение полностью или частично, в том числе за счет средств юридических лиц либо органов исполнительной власти или местного самоуправления) возможно принятие Положения о правах и обязанностях выпускников вузов, получающих бесплатное образование. Весьма символично, что именно эту проблему озвучил Президент России в послании Федеральному Собранию РФ 26 мая 2004 г.

Поскольку в настоящей работе невозможно охватить все проблемы совершенствования законодательства об образовании, мы выделяем проблему надлежащего обеспечения статуса студента. Думается, следует прислушаться и к мнению о необходимости закона «О статусе студента»:<sup>372</sup> проект Общей части кодекса РФ об образовании и предполагаемая структура Особенной части не дают всеобъемлющего охвата статуса главной фигуры в системе высшего образования. В то же время уже начатая работа потребует существенной корректировки в этой части с учетом изменения приоритетов в отношениях «преподаватель – студент». Потребуются и новые нормативные акты для унификации системы оценки знаний.

Ситуацию в части нормативного регулирования отношений в системе образования долгое время усугублял процесс суверенизации регионов. Поскольку образование в соответствии со ст. 71–73 Конституции РФ о разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами относится к вопросам совместного ведения, в систему законодательства об образовании включаются законы и иные акты, издаваемые субъектами федерации.

Мы уже останавливались на проявлениях принципа федерализма в образовании, этому посвящен ряд специальных работ и статей.<sup>373</sup> Основа этих процессов заложена в Конституции РФ. Так,

---

<sup>372</sup> См. *Бахрах Д. Н., Барабанова С.В.* Правовой статус студента в РФ// Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3 (26). С. 94–99.

<sup>373</sup> См., например: *Волохова Е.Д.* Указ. соч; *Ермошин Г.* Законодательная деятельность в образовательной сфере//Высшее образование в России. 1999. № 6; Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации. М., 2003. 174 с.; *Сырых В.М.* Введение в теорию

согласно статье 72 Конституции, к совместному ведению федерации и ее субъектов отнесена защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе, и в области высшего образования – пп. «б» п.1), общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры (пп. «е» п.1). Это, в частности, означает возможность дополнительного регулирования вопросов этой сферы путем принятия законов и иных нормативных актов в регионах. В настоящее время большие темпы увеличения объема законодательства субъектов РФ и муниципальных образований рассматриваются как «примечательная тенденция» (из Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России).<sup>374</sup>

Законы об образовании были приняты во многих субъектах федерации: в республиках Башкортостан, Бурятия, Кабардино–Балкария, Карелия, Коми, Татарстан, Алтайском и Красноярском краях, Архангельской, Владимирской, Московской, Свердловской областях и др. Принимаются также законы и нормативно–правовые акты по отдельным вопросам образования.<sup>375</sup> Однако разработка собственной нормативно–правовой базы в регионах, в том числе и в области образования, далеко не всегда обеспечивает ее соответствие федеральному законодательству. Нередко они вторгаются в сферы, правовое регулирование которых отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации – например, высшее и дополнительное профессиональное образование (см. ст. 5 ФЗ «О ВПО», Положение о лицензировании образовательной деятельности). В регионах принимались акты, которые повторяли нормы, действующие на федеральном уровне.<sup>376</sup> В стремлении сформировать асимметричную федерацию отдельные регионы доходили до прямого игнорирования федерального законодательства. К примеру, в 1995 г. в Программе развития науки и высшего образования в Республике Татарстан была запланирована подготовка ряда нормативных актов на основе Конституции РТ, закона Республики Татарстан «Об образовании» и Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между

---

образовательного права; и др.

<sup>374</sup> Журн. рос. права. 2002. № 6. С.17–31.

<sup>375</sup> Сырых В.М. Качество нормативно–правовых актов образовательного права. С.42.

<sup>376</sup> См. об этом: Волохова Е.Д. Указ. соч. С. 17, 28.

органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ – и ни единой отсылки к российской нормативной базе. То же можно сказать и об упомянутом законе Республики Татарстан «Об образовании».

Отчасти это было обусловлено нечеткими формулировками договоров, подписанных с субъектами федерации о разграничении предметов ведения и компетенции. Например, в соответствующем договоре с Республикой Татарстан в ст. III, п.16 записано: «Органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан совместно осуществляется *координация* деятельности по вопросам образования». Безусловно, этот термин не отвечает напрямую на вопрос, кто *регулирует* жизнедеятельность системы. Поэтому и дополнительные соглашения к договору – по вопросам собственности, в области высшего образования – противоречили друг другу в части определения вопроса, в чьем же ведении находятся федеральные вузы на территории республики.<sup>377</sup> Соответственно, и закон Республики Татарстан «Об образовании» также оказался в числе актов, на которые был принесен протест прокурора республики о несоответствии их Конституции РФ. Основные недостатки регионального законодательства об образовании достаточно традиционны, на их, в частности, указывает и В.М. Сырых: наличие противоречий с федеральным законодательством; дублирование норм федерального законодательства; наличие декларативных, не обеспеченных экономическими, юридическими и иными гарантиями норм; большое число законотворческих ошибок и др. В то же время нельзя согласиться с его мнением о недостаточной законотворческой активности органов представительной власти субъектов федерации. Признавая справедливой критику концепции «правовой системы» субъектов федерации,<sup>378</sup> отметим тем не менее объективную необходимость регионального регулирования, в том числе с позиций цивилизованного федерализма.

Регионы могли бы принять на себя роль экспериментальной площадки по отработке законов и иных нормативных актов,

---

<sup>377</sup> Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Татарстан от 22.06.1993 г. по вопросам собственности. Мы подробно рассматривали эту проблему в публикациях.

<sup>378</sup> Дудко И.Г. К вопросу о «правовой системе» субъектов РФ//Государство и право. 2003. № 9. С.96–99.

актуальных для федерации в целом. К примеру, в настоящее время в Республике Татарстан подготовлен проект закона РТ «О дополнительном профессиональном образовании», который должен, по мнению его разработчиков, восполнить пробелы образовательного законодательства в этой части. Ему предшествовали специальные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан.<sup>379</sup> В случае успеха эксперимента опыт региона будет распространен по федерации.<sup>380</sup>

Конституционно-правовые и административные договоры и соглашения<sup>381</sup> также становятся источниками образовательного законодательства. Они могут заключаться между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации, а также между органами исполнительной власти либо местного самоуправления и вузами. Примерами могут служить, наряду с вышеупомянутым Договором между Россией и Татарстаном, соглашение между Правительством РФ и Правительством РТ в области высшего образования от 5.06.1993 г., договоры между центральным (федеральным) органом управления образованием и подведомственными вузами, учреждениями повышения квалификации (однако правовая природа договоров между учредителем и образовательным учреждением пока не очень ясна, и, что самое главное, неочевидна необходимость, целесообразность подобных договоров);<sup>382</sup> договор об имущественном обеспечении

---

<sup>379</sup> Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан № 85 от 24.02.2004г. «О государственном заказе на дополнительное профессиональное образование в Республике Татарстан» и № 100 от 4.03.2004 г. «Об участии предприятий и учреждений Республики Татарстан в эксперименте по разработке региональной модели системы дополнительного профессионального образования».

<sup>380</sup> См.: *Дьяконов С.Г., Иванов В.Г., Овсиенко Л.В.* Дополнительное образование – новые возможности//Высшее образование в России. 2003. № 2. С. 3–13; *Иванов В.Г.* Новый этап в развитии системы дополнительного профессионального образования Республики Татарстан//Служебная лестница. 2004. № 4. С. 16–19.

<sup>381</sup> См. подробнее об этой терминологии: *Черепанов В.А.* Договор в конституционном праве РФ//Государство и право. 2004. № 8. С. 19–26; см. также: *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С.40; *Демин А.А.* Административное право РФ. С. 134–136.

<sup>382</sup> Приказ Минобразования России от 22.06.2000 г. № 1863 «Об утверждении примерной формы договора между Министерством образования РФ и подведомственным образовательным учреждением ВПО»; Типовой

деятельности государственных вузов в РТ (21.04.1995 г.), Соглашение о разграничении компетенции и полномочий между Госкомвузом РФ и Правительством Удмуртской Республики от 14.04.1994 г., Соглашение между Правительством Чувашской Республики, Комитетом по высшей школе Миннауки, Министерством образования РФ, Академией наук Чувашской Республики от 11.09.1992 г. и др.<sup>383</sup>

На определенном этапе развития новой российской государственности они сыграли важное позитивное значение в упорядочении внутрифедеративных отношений. Сегодня в системе образования заключаются также договоры между соучредителями вуза,<sup>384</sup> договоры между вузами и органами местного самоуправления о взаимодействии в соответствии с п.3 ст. 44 закона РФ «Об образовании». Отмечаются и отрицательные стороны этого процесса: противоборство центра и мест, противоречие между нормативными актами и судебной практикой разных уровней, поощрение правового нигилизма. Эти проблемы неоднократно обсуждались и политиками, и учеными.<sup>385</sup>

Ряд нормативных договоров в области образования межправительственного уровня, обусловленный распадом СССР, уже относится к разряду актов международного права (мы вернемся к ним чуть ниже).<sup>386</sup>

Еще не закреплены должным образом в действующем законодательстве об образовании процессы, обусловленные

---

договор между федеральным органом исполнительной власти (учредителем) и образовательным учреждением ДПО (повышения квалификации специалистов). – Письмо Госкомвуза России от 16.10.1995 г. №18-34-192ин/18-10//Бюллетень Минобразования России. 1995. №2. С.19.

<sup>383</sup> См.: Комментарий к закону РФ «Об образовании». С. 408–468.

<sup>384</sup> См., например, договор между Минобразованием РФ и Госкомимуществом РТ – соучредителями КГТУ от 15.04.1998 г. //Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо. С. 12.

<sup>385</sup> См., например: Систематизация законодательства в РФ//Под ред. А. С. Пиголкина. СПб: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 25–26, 139–141.

<sup>386</sup> Можно назвать, к примеру, Соглашение между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 24.11.1999 г. «О взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях». Ряд подобных соглашений был также заключен с участием Молдовы, Таджикистана и др.

существованием конфедерации СНГ. В соответствии с указом Президента РФ от 13.06.1996 г. № 902 «О поддержке Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в СНГ» 17 января 1997 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства СНГ,<sup>387</sup> в качестве приложения к нему принято Положение о Совете по сотрудничеству в области образования государств–участников СНГ; решением Совета глав правительств СНГ утверждена Концепция формирования единого (общего) образовательного пространства СНГ.

Эти документы положили начало работе по формированию единого (общего) образовательного пространства СНГ. Их практическая реализация предполагает разработку ряда модельных законодательных актов, регулирующих отношения в сфере образования. Постановлением Межпарламентской ассамблеи государств–участников СНГ от 3.04.1999 г. №13-8 принят модельный закон «Об образовании», который является правовой основой регулирования, координации политики и практической деятельности в области образования государств–участников СНГ. Он разработан на базе модельного закона «Об образовании» Межпарламентского комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации, принятого 11.10.1997 г. (постановление № 4-11), чем обеспечена его преемственность. Впоследствии постоянная комиссия Межпарламентской ассамблеи по вопросам культуры, науки, образования и информации постановлением от 14.03.1998 г. №4 сочла целесообразным разработать Модельный образовательный кодекс для государств–участников СНГ на базе модельного закона Межпарламентского комитета «Об образовании».

Как отмечалось выше, рабочая группа приостановила разработку Модельного образовательного кодекса для государств–участников. Кроме названных ранее национальных законов, странами СНГ должен быть принят ряд нормативных актов, имеющих межгосударственный статус и направленных на реализацию Соглашения о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства, такие, как Конвенция о признании и эквивалентности документов государственного образца об образовании, ученых степенях и званиях, соглашения о

---

<sup>387</sup> См., например: *Шкатулла В.И.* Образовательное право. С. 518–524.

сотрудничестве по различным аспектам в сфере образования государств–участников СНГ и т.д. Таким образом, интеграционные процессы в сфере образования в странах СНГ также предполагают вначале развитие и совершенствование национального законодательства и всей нормативной базы системы образования. Причем, согласно экспертным оценкам, необходимая законодательная и нормативная база в сфере образования может быть создана за 4–5 лет. Некоторые результаты работы в этом направлении докладывались в декабре 2003 г. на традиционной конференции по вопросам образовательного права.<sup>388</sup>

Меняющаяся позиция государства по отношению к управляемым объектам, отход от директивного управления, критическое отношение к ведомственному нормотворчеству, возврат к оценке вузов как автономных образовательных учреждений позволили расширить степень самостоятельности вузов как участников образовательных отношений в регулировании вопросов собственной жизнедеятельности. И сегодня для них важное значение имеет локальное нормотворчество. Эта позиция закреплена и в законодательстве об образовании, где содержится достаточно много отсылок к уставу вуза, определяется его компетенция в регулировании тех или иных вопросов вузовской жизнедеятельности в рамках автономии вуза. Вузы издают нормативные подзаконные акты, посвященные организационным внутривузовским отношениям и действующие в пределах вуза.<sup>389</sup> Эти акты имеют сходные черты с ведомственными актами и в условиях демократизации управления, автономности вузов во многом заменяют их. Они касаются формирования органов управления вузом и других вузовских структур, порядка взаимоотношений между подразделениями, регламентации учебного процесса и научной деятельности, прав и обязанностей преподавателей, сотрудников, обучающихся и администрации, особенностей финансово-хозяйственной, в том числе предпринимательской деятельности, оказания различных платных услуг. Перечень вопросов, по которым могут быть приняты локальные

<sup>388</sup> См.: Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Кодификация законодательства РФ об образовании: проблемы и перспективы». М.: Изд-во УДН, 2003.

<sup>389</sup> См., например, ранее упоминавшийся сборник нормативных документов «Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо».

акты, и порядок их принятия закрепляется в уставе образовательного учреждения. Локальные акты не должны противоречить уставу.

Как и в других отраслях права, особенно в праве административном<sup>390</sup> с возрастанием роли судебной власти в РФ на регулирование образовательных отношений воздействуют акты правосудия по спорам в сфере образования. Ряд судебных решений повлек за собой изменения в действующих нормативно-правовых актах высшего образования. Так, на основании постановления Конституционного Суда от 27.12.1999 г. № 19-П было отменено возрастное ограничение для занятия должности заведующего кафедрой в вузе (п.3 ст. 20 ФЗ «О ВПО»); на основании решения Верховного Суда РФ от 1.09.1999г. (дело № ГКПИ 99-563) – пункты 38 и 71 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в части требований документа государственного образца для поступления в аспирантуру или прикрепления в качестве соискателя.<sup>391</sup>

А постановление КС РФ от 21.10.1999 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «А» пункта 2 статьи 24 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда г. Омска» заложило дополнительный аргумент в различие статуса студентов в зависимости от статуса вуза.<sup>392</sup>

Уникальными по своей правовой природе можно назвать такие неспецифические источники, свойственные образовательному праву, как акты государственно-общественных органов системы высшего образования. По принципиальным вопросам жизнедеятельности высшей школы принимаются решения Российского Союза ректоров, Съезда ректоров вузов, могут издаваться совместные акты федерального органа управления образованием и Российского Союза ректоров.<sup>393</sup>

---

<sup>390</sup> См. подробнее: *Бурков А.Л.* Акты правосудия как источники административного права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 20 с.; Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 40–41.

<sup>391</sup> Судебная практика по спорам в сфере образования. М., 2003. Ч.1. С. 42, 123.

<sup>392</sup> Там же. С. 36.

<sup>393</sup> «О развитии образования в РФ». Пост. Российского Союза ректоров от 28.09.2001 г.// Образование, которое мы можем потерять. М.: Изд-во МГУ,

И, наконец, структура современного законодательства об образовании включает в себя международное законодательство, прежде всего, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры.<sup>394</sup>

В ближайшее время в русле общих тенденций, отраженных в Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России, в законодательстве об образовании должно быть отражено присоединение России к Болонскому соглашению. В Соглашении заложена совершенно иная, «западная» парадигма образования, отражающая «всемирный уровень притяжения» европейской системы высшего образования, соответствующий ее «экстраординарным культурным и научным традициям». Это, в свою очередь, будет означать для российской высшей школы существенные изменения в юридической регламентации учебного процесса: принимается система, основанная на двух основных циклах – «достепенного» и «последепенного». В систему оценки знаний вводятся кредиты и зачетные единицы трудоемкости. Отсюда – изменения в образовательных стандартах, так как, во-первых, первая ступень, завершающаяся дипломом бакалавра, по продолжительности не менее трех лет (в российском стандарте второго поколения – не менее четырех лет), во-вторых, диаметрально изменится соотношение обязательных курсов и курсов по выбору (в российском стандарте оно составляет 70% : 30%), в европейском, «болонском» – 30% : 70%.<sup>395</sup>

2002; постановление VII съезда Российского Союза ректоров вузов «О стратегии модернизации высшего образования»; заявление VII съезда Российского Союза ректоров вузов «Россия – студентам, студенты – России» от 7.12.2002 г.//Бюллетень Минобразования России. 2003. №1. С. 6, 26; постановление совместного заседания Коллегии Госкомвуза России и Правления Российского Союза ректоров от 28.09.1994 г. «О проблемах развития высшего образования и направлениях деятельности вузов России»; совместное заявление «Позиция Минобразования России и Российского союза ректоров в связи с присоединением РФ к Всемирной торговой организации» от 2.06.2004г.//Поиск. 2004. Июнь; и др.

<sup>394</sup> Законодательство об образовании//Документы международного права по вопросам образования. М., 2002; см. также: *Шкатулла В.И.* Образовательное право. С. 518–653; *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права. С. 107–111.

<sup>395</sup> См. об этом: КГПУ после 17 сентября 2003 г.: новые цели и возможности //www.kspu.ru/newspaper/article.php?n=3.

третьих, студенты должны будут хотя бы один семестр проучиться вне стен родного вуза. Соответственно изменится форма и содержание итогового документа об образовании.

С учетом норм цитируемого документа, коренные изменения ожидают модель отношений «преподаватель – студент»: в идеале она будет состоять из права преподавателя «на обучение», то есть права преподавать то, что он хочет и как он хочет; и права студентов «на учение», то есть права на выбор курса и преподавателя. Произойдут, следовательно, изменения в статусе обучающихся, обучаемых и самого вуза. Студентов это коснется, прежде всего, в части ответственности за формирование содержания своего образования, появятся иные академические возможности, в том числе в сфере самоуправления, повысится образовательная мобильность и т.д. Мы вернемся к этому вопросу позже.

Иным может стать и статус вуза, поскольку его усилия будут сосредоточены не на поддержании корпоративного духа, а на выполнении основных вузовских задач – образования и научных исследований, так как российское студенчество станет более подвижным. В условиях постоянного обновления контингента обучающихся и активной мобильности преподавательского состава у многих подразделений появятся новые функции.

Решать эти проблемы в целях оптимизации нормативного регулирования жизнедеятельности высшей школы возможно лишь путем дальнейшего целенаправленного формирования систематизированного образовательного законодательства. Представляется, что новая схема органов исполнительной власти и перераспределение полномочий в соответствии с вышеупомянутым указом Президента РФ от 9. 03. 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» дает государству в лице Министерства образования и науки РФ дополнительные возможности для этой работы.

Теоретическая основа этих процессов в образовательном законодательстве разрабатывается в науке образовательного права, о чем пойдет речь в следующем разделе.

Закон РФ «Об образовании» не позволяет решить вышеназванных проблем. И если после его принятия можно было говорить о том, что образовался определенный правовой вакуум, поскольку отменили целый блок устаревших нормативно-правовых актов и перестали применять акты бывшего Союза ССР, то сейчас

налицо его известная изоляция, обособленность, так как вновь принимаемые акты более широкого использования его либо игнорируют, либо значительно урезают возможности его применения. Досадно, хотя и очень показательное то обстоятельство, что в вышеупомянутой Концепции развития российского законодательства не выделена в качестве самостоятельной такая проблема, как необходимость совершенствования правового регулирования образовательных отношений как способа обеспечения неотъемлемых прав личности на образование.

Назревшие вопросы высшей школы, необходимость сохранения ее научно-технического потенциала, а также рассогласование норм, регулирующих схожие вопросы в различных сферах общественных отношений, требуют скорейшей ликвидации издержек законодательного характера и создания соответствующего целостного законодательства. Развитие статуса вузов как автономных организаций и, особенно, необходимость совершенствования правового статуса студентов и иных обучающихся в аспекте реализации конституционного права граждан на ВПО предполагает постоянное совершенствование нормативной базы, ее своевременную корректировку. Уже можно говорить о том, что образовательное законодательство становится полноправной отраслью, утрачивая комплексный характер. Нормы иных отраслей права, включаясь в общую нормативную систему, регулиующую отношения в сфере образования, как бы утрачивают права гражданства – либо не приживаются в ней. Эта же позиция в свое время была аргументированно заявлена Г.А. Дороховой.<sup>396</sup> (Считаем тем не менее, что у цитируемого автора, как и в трудах В.И. Шкатуллы, наблюдается постоянная подмена понятий «образовательное законодательство» и «образовательное право» или использование их как равнозначных). К настоящему времени в объединении правовых норм образовательного законодательства главным, первичным становится не интеграция разнородных норм, а их развитие и специализация на основе выделения новой, дифференцированной отрасли права.<sup>397</sup>

---

<sup>396</sup> См.: *Дорохова Г.А.* Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования. М.: Наука, 1985. 160 с.

<sup>397</sup> Классифицирующие критерии со ссылками на первоисточники приводит, в частности, Мицкевич А.В. в указ. работе на с.330.

Требуется учесть и следующее немаловажное обстоятельство. Мы уже говорили о необходимости серьезного обсуждения и нормативного разрешения вопросов стандартизации научной терминологии. Однако есть и еще одно «филологическое» направление развития российского законодательства. К тому же, необходимо терминологическое обновление и совершенствование лексики нормативных актов с учетом развития науки менеджмента, в том числе инновационного и стратегического менеджмента, менеджмента качества, кадрового менеджмента и т.д.

Не случайно противоречия законодательства об образовании, их объективный характер становятся предметом специальных исследований. Специалисты говорят о том, что образовательно-правовой нормативный массив как в количественном, так и в коллизийном отношении перешагнул разумные рамки.<sup>398</sup>

С точки зрения максимальной и эффективной реализации норм образовательного законодательства важно, чтобы оно не воспринималось как изолированная система, поэтому при принятии соответствующих актов в области образования необходимо соотносить их с действующим законодательством. Одновременно представляется неоправданной позиция, высказываемая иногда практиками, что, к примеру, в Кодексе РФ об образовании не должно быть норм, отнесенных к регулированию других отраслей права. Например, норма п. 3 ст. 47 закона РФ «Об образовании», которая теперь противоречит Налоговому кодексу, сыграла, безусловно, позитивную роль в 90-е годы и в значительной степени позволила вузам укрепить свое финансовое благополучие, реинвестируя получаемые доходы в уставную деятельность без уплаты каких-либо налогов. В конечном счете, истина, вероятно, состоит в том, что отправной точкой для соответствующих норм Кодекса РФ об образовании должны служить уже существующие отраслевые кодексы. И отраслевое законодательство должно соотноситься с образовательным по модели ст. 120 ГК РФ, когда «особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами», и воспроизводить нормы образовательного

---

<sup>398</sup> См.: Ягофаров Д.А. Методология и методика сравнительно-правовых исследований в области образовательного права // Право и образование. 2004. № 1. С. 18.

законодательства в случае необходимости, как это сделано в новом ТК РФ (ст. 173, глава 52).

Сокращение сферы административных методов управления и переход преимущественно к экономическим методам повышает роль правового регулирования путем принятия соответствующих законов. Повышение социальной значимости и авторитета закона как акта, находящегося на вершине правовой системы в силу своего содержания и юридической силы, – одна из объективных тенденций развития законодательства в современной России. И обязательное условие становления правового государства – верховенство закона, его авторитетность и непрерываемость, и прежде всего в сферах конституционных прав и свобод личности, поскольку регулирование с помощью закона наиболее стабильно и устойчиво, не подвержено частым изменениям и корректировке, в отличие от актов исполнительных структур. Все это должно привести к сокращению текущего распорядительства и издания в адрес исполнителей каких-либо ненормативных актов. Это особенно актуально для системы образования, поскольку в этой сфере в значительной степени объективно сохраняются отношения власти и подчинения и традиционно сильна ведомственная регламентация. Системе нужен универсальный закон.

Известно также, что повышение качества и развитие законодательства связано не только с принятием новых, системных нормативных актов, в том числе для восполнения существующих пробелов, но и с деятельностью по упорядочению системы законодательства, которая обозначается понятием «**систематизация**». Систематизированное законодательство по вопросам высшего образования в значительной степени исключит возможность для неправильного и произвольного применения юридических норм, их ситуационного непрофессионального толкования; в целом будет способствовать повышению эффективности правового регулирования и послужит предпосылкой для строгого соблюдения действующих нормативных актов.<sup>399</sup> Кроме того, систематизация обеспечивает доступность информации, а это также способствует реализации принимаемых решений. Посредством систематизации выявляются и

---

<sup>399</sup> Не секрет, что уважительное отношение к закону, особенно среди интеллигенции, во многом определяется его содержанием и качеством. (См. об этом: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. С. 252.)

устраняются противоречия в законодательстве, производится его упорядочение. Довольно отчетливо проявляется правотворческий характер систематизации.

Систематизация достигается двумя основными, качественно различными способами: **кодификацией права** и **инкорпорацией**. Если результатом кодификации является единый акт, юридически и логически цельный, внутренне согласованный по содержанию, то инкорпорацию можно рассматривать в качестве промежуточной ступени, подготовительной стадии к системному правотворчеству – кодификации. Поскольку не все законодательство может быть кодифицировано, инкорпоративная обработка также имеет существенное самостоятельное значение. В официальной инкорпорации присутствуют определенные правотворческие моменты, так как она осуществляется по поручению правотворческих органов, которые санкционируют подобный сборник, и под их контролем.

С учетом вышеизложенного целесообразно всю работу по систематизации законодательства об образовании в РФ вести в двух направлениях.

Предполагается, что объединить под своей эгидой нормы права, регулирующие разностороннюю жизнедеятельность образовательных учреждений с позиций концепции непрерывного образования, на основе образовательного права, сможет Кодекс РФ об образовании, который должен стать результатом подхода к решению всех вопросов образовательной деятельности с научных позиций.

Весомым подтверждением права на существование этого кодекса являются конкретные последовательные шаги, предпринимаемые властными и государственно-общественными структурами: Минобразование России создало рабочую группу для подготовки проекта Кодекса РФ об образовании, Правительство РФ выделило деньги на эти цели, VII съезд Российского союза ректоров (7.12.2002 г.) рассмотрел первый вариант Кодекса и распространил его для широкого обсуждения. Готова новая редакция.

В проекте Общей части Кодекса закреплены основы правового регулирования в области образования, выделены главы, посвященные органам управления образованием, различным типам и видам образовательных учреждений; процедурам лицензирования, аттестации и аккредитации; документам об образовании. Отдельные

главы посвящены общим вопросам правового положения обучающихся, работников учреждений образования, иных участников образовательных отношений, их ответственности и процедурам рассмотрения споров в системе образования.

К настоящему времени специалистами также подготовлена структура Особенной части Кодекса, регламентирующей различные виды образовательных отношений.

Принятие Кодекса позволит уделить должное внимание разработке процессуальных институтов, обеспечивающих реализацию гражданами их прав, связанных с правом на образование, и надлежащее осуществление управленческих функций в сфере образования. Давно ожидаемый кодекс должен упрочить законодательные основы образования, значительно сократить нормотворческую функцию Минобрнауки России и тех ведомств, которые имеют в своей структуре образовательные учреждения.

В рамках работы над Кодексом РФ об образовании в Саратовской государственной академии права был проведен «круглый стол».<sup>400</sup> Показателен комментарий одного из авторов Кодекса Ю.А. Кудрявцева: «...есть специалисты, которые разделяют и поддерживают новеллы, предусмотренные в проекте, есть и их оппоненты – **юристы** (выделено нами – *С.Б.*), не согласные с самой разработкой кодекса». То есть, возражения против кодекса во многом обусловлены традиционным, и даже консервативным формально-юридическим подходом, который очень удачно объяснил В.Н. Синюков: «Все законодательное поле на сегодняшний день, к сожалению, уже занято. Образовательное сообщество приступило к идее создания кодекса с большим опозданием. Есть Гражданский, Налоговый, Административный кодексы и т.д.».

В то же время ряд ученых, в их числе также есть уважаемые юристы (Н.М.Конин, В.Н. Синюков и др.), обсуждают концепцию и содержание кодекса уже как объективную необходимость (и реальность), с учетом реальных потребностей системы образования. Безусловно, последний подход гораздо конструктивнее, он отвечает назревшим общественным потребностям. Собственно, юридическая состоятельность кодекса определена также фамилиями профессионалов-юристов, принявших участие в работе рабочей группы по подготовке Общей части Кодекса: В.В. Лазарев, М.Н.

---

<sup>400</sup> Учительская газета. 2003. 23 сентября.

Марченко, В.М. Сырых, А.Я. Капустин, Г.Т. Ермошин, Д.А. Ягофаров и др.<sup>401</sup>

Принятие подобного кодекса вполне логично для страны с централизованным типом публичных служб (по классификации В.Н. Дурденевского). Какая-то часть подзаконного регулирования, конечно, должна остаться, но, по мнению В.Н. Синюкова, «смысл всей затеи состоит в том, что мы перейдем в правовое регулирование образовательного процесса именно на законодательном уровне». В свою очередь, это должно сказаться и на повышении уровня ведомственного нормотворчества, так как кодифицированные акты образуют ядро той или иной области законодательства и выполняют функцию внешней формы, внешнего бытия юридических норм. В процессе децентрализации кодекс станет стабильной отправной точкой для нормотворчества регионов.

Проект кодекса не свободен от целого ряда недостатков, в том числе принципиального характера. Прежде всего это касается раздела III «Комплексные институты образовательного законодательства». Критические замечания были высказаны и участниками «круглого стола». Тем не менее благодаря ему решен главный вопрос: специфика образовательных отношений, равно как и особенности трудовых, административных, гражданско-правовых отношений в системе образования, нашли в той или иной степени отражение в этом документе. На «круглом столе» было подчеркнуто, что реформы в образовании будут действительны только в случае, если мы «достучимся» до законодателя, а законодатель, в свою очередь, подправит правовые нормы Трудового, Таможенного, Налогового, Бюджетного кодексов в соответствии с Кодексом об образовании. Не будет этого сделано – эффективность новых образовательных норм будет такой же, как эффективность действующего законодательства об образовании (А. Н. Козырин).

Принятие кодекса, безусловно, поставит точку в затянувшейся дискуссии о наличии или отсутствии права на существование образовательного права. При этом отраслевое и нормативное размежевание в части образовательных отношений станет существенным вкладом в развитие не только образовательного, но и административного права, ряда иных отраслей, затрагивающих отношения в системе образования, а также теории права.

---

<sup>401</sup> Проект Общей части Кодекса РФ об образовании. М., 2003. С. 3–6.

Поскольку кодификация «в максимальной мере» обеспечивает внутреннюю согласованность, целостность, системность и полноту правового регулирования соответствующих общественных отношений, процесс кодификации законодательства об образовании, в свою очередь, облегчит и его инкорпорацию. Уже есть определенные предпосылки для решения этих проблем: издаваемые на основе общего закона «Об образовании» нормативные акты по вопросам высшей школы большей частью стали носить надведомственный характер, так как издаются президентом, правительством либо федеральным органом исполнительной власти управления высшим образованием, что делает их общеобязательными. Для негосударственных вузов эти акты являются примерными. Силовые структуры, как указывалось нами выше, также транслируют для подведомственных вузов соответствующие тексты. Давно назрела необходимость издания специализированного сборника «Высшая школа» под редакцией Минобрнауки России. Подобная инкорпоративная обработка необходима для нынешней стадии развития законодательства о высшей школе. Она также позволит издать единый перечень актов, утративших силу (с точки зрения юридической теории это особый правотворческий акт). В сборнике можно будет наглядно отразить разграничение компетенции в области высшего и дополнительного образования как сферы совместного ведения властей различного уровня, что потребует соответствующей обработки региональных нормативных актов, а также представить позитивные примеры регионального нормотворчества. С помощью внешней обработки, изменений в форме и содержании законодательства об образовании и при наличии единого кодифицированного акта всей системе нормативных актов по вопросам высшего образования будет придано известное единство, произойдет «осовременивание» ее; акты, включенные в инкорпоративный сборник, будут выведены на общий уровень существующей системы законодательства в целом на данном этапе ее развития. Все это значительно продвинет исследуемую отрасль законодательства вперед в сравнении со многими другими, в том числе и ранее кодифицированными отраслями.

В литературе отмечается, что иногда кодекс возникает на пустом месте, при отсутствии накопленного нормативного материала.

и ему, по сути, нечего кодифицировать.<sup>402</sup> К Кодексу РФ об образовании это не относится. Если говорить только о количестве нормативно–правовых актов, действующих в сфере образования, то уже отмечалось, что оно безмерно велико. Но до настоящего времени многие принципиальные вопросы при всей их значимости регламентируются подзаконными актами (порядок приема в вузы, проведение ЕГЭ и др.). Активная деятельность заинтересованных субъектов, направленная на систематизацию и коренную переработку действующего законодательства и иных нормативно–правовых актов в области образования путем разработки и принятия Кодекса РФ об образовании – совершенно нового вида акта для образовательных отношений, – подпадает под определение кодификации не столько по конечному результату, сколько по содержанию деятельности.

И хотя, строго говоря, кодекс – это разновидность закона, практика свидетельствует, что отношение к нему и у юристов, и у рядовых пользователей иное – как к акту, обладающему по ранжиру более высокой степенью. Это мнение зафиксировано и в коллективной монографии «Систематизация законодательства в Российской Федерации» под ред. А.С. Пиголкина: «...Нормам кодексов придается значение приоритетности по сравнению с другими отраслевыми нормами».<sup>403</sup> Приоритетность образования также должна быть обозначена принятием соответствующего кодекса. Очевидно, что только нормативный правовой акт, выстроенный по всем правилам законотворчества кодексов (строгая логическая последовательность, относительно самостоятельное значение каждой статьи, закрепление общих принципов соответствующей отрасли права, исключение противоречий и т.п.), позволит обеспечить надлежащее правовое регулирование образовательных отношений.

Нельзя не согласиться с Ю.А. Тихомировым и Э.В. Талапиной, полагающими, что критерии выбора кодексов как одной из форм закона зачастую не ясны. Однако предложенный рабочей группой вариант Кодекса об образовании, широко обсуждавшийся общественностью после его представления на Российском Съезде ректоров в декабре 2002 г., характеризуют именно те черты, которые несет любой кодекс в «традиционных» отраслях законодательства. Это полнота регулирования отношений в какой-либо сфере (по

---

<sup>402</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. О кодификации и кодексах. С. 48.

<sup>403</sup> Там же. С. 107.

характеру охвата его следует считать отраслевым); единообразие регулирования; закрепление основных юридических принципов, понятий и конструкций; отражение крупных юридических теорий и концепций; лидирующее место среди иных законов и особое воздействие на правовые акты и процесс правоприменения.

Вынесенный на суд общественности проект Общей части Кодекса РФ об образовании в полной мере отвечает всем этим критериям (за исключением, может быть, пятого – но это объективно до вступления Кодекса в силу; данная позиция просто в «режиме ожидания»). Это большое достижение его разработчиков в условиях отсутствия единых принципов и методологических подходов к составлению, «написанию» кодексов в РФ. Можно критиковать отдельные его положения: как результат работы большой группы людей, причем не только юристов, он несет на себе отпечаток множества компромиссов. Тем не менее форма кодекса вполне адекватна существующим общественным отношениям. Необходимо особо подчеркнуть, что авторы этого законопроекта постарались решить комплексные проблемы системы образования, провести глубокую кодификацию, чтобы избежать порочной практики целого ряда кодексов последних лет, когда им «вдогонку готовится пакет законов и подзаконных актов»<sup>404</sup> и, что гораздо хуже с точки зрения качества кодекса, – регулярно подготавливается блок изменений и дополнений. Кодекс об образовании, как видно из содержания проекта Общей части и предполагаемой схемы построения Особенной части, должен стать, как и положено кодексу, «опорой системы норм и актов» и заменить нормы и акты прошедшего времени. Кроме того, Кодексу отводится особая роль отразить и «зацементировать» научно обоснованное распределение нормативного материала по предмету и методу правового регулирования.

Представляется, что разрабатываемый кодекс по предмету регулирования может быть отнесен к группе жизнеобеспечения человека и общества (по весьма условной классификации, обозначенной Ю.А. Тихомировым и Э.В. Талапиной).<sup>405</sup> Несомненным показателем значимости подготовленного законопроекта является то обстоятельство, что, несмотря на комплексный характер регулируемых им отношений, по ряду позиций

---

<sup>404</sup> Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. О кодификации и кодексах. С. 49.

<sup>405</sup> Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Указ. соч. С. 49.

его содержание позволяет снять такую известную проблему, как соотношение между различными кодексами в регулировании смежных или однородных вопросов. Уже наметилась позитивная практика: Трудовой кодекс, к примеру, практически полностью воспроизводит нормы действующего законодательства об образовании в разделе «Особенности регулирования труда педагогических работников», тем самым нормативно подтвержден приоритет образовательного законодательства.

Нужно иметь в виду, что подобный кодекс практически не имеет аналогов, а значит, огрехи вполне возможны. Единичный пример – Кодекс народного просвещения Украины 1922 г., "весьма систематично разработанный",<sup>406</sup> на самом деле являющийся собранием законов и иных нормативных актов. То же можно сказать и о принятом недавно Образовательном кодексе Франции, который теперь упоминают как дополнительное доказательство своевременности и правомерности принятия аналогичного российского кодекса.<sup>407</sup> Он созвучен по названию и близок по предмету регулирования, но по своей сущности это явление другого порядка: акт инкорпорации, а не результат кодификации.<sup>408</sup>

Наконец, исходя из традиционной установки, что кодекс служит «визитной карточкой» отрасли, представляет ее, можно утверждать, что работа над Кодексом РФ об образовании позволяет также сделать вывод о достаточной оформленности, обособленности соответствующей отрасли – образовательного права.

Упорядоченное посредством систематизации, согласованное в своих составных частях законодательство должно адекватно отражать реалии общественной жизни, происходящие в ней экономические и социальные процессы, отвечать потребностям общественного развития. Эти цели могут быть достигнуты при повышении качественного уровня систематизации законодательства, применении совершенных приемов и методов ее осуществления. Отсюда – необходимость надлежащего методического обеспечения этой деятельности. Справедливо замечание Н.Н. Литягина о том, что в

---

<sup>406</sup> Дурденевский В.Н. Лекции по праву социальной культуры. М.–Л.: ОГИЗ, 1929. С. 12.

<sup>407</sup> См. интервью В.Е. Шукшунова «Кодификация против деклараций»// Поиск. № 21. 2003.

<sup>408</sup> См.: Систематизация законодательства в РФ. С. 359–362; Кодекс образования Франции. Законодательная часть. М: Статут, 2003. 270 с.

настоящее время кодификация осуществляется на основе содержащихся в юридической литературе научных рекомендаций, выражающих мнение их авторов.<sup>409</sup> И Кодекс об образовании во многом обусловлен позицией его идеологов. В свете особой критичности к кодификации законодательства об образовании, важно надлежащим образом, на соответствующем теоретическом уровне обосновать правомерность существования кодекса именно как отражения уже сложившейся отрасли – образовательного права. Этому посвящены работы целого ряда цитируемых авторов – Г.А. Дороховой, В.И. Шкатуллы, В.М. Сырых, Д.А. Ягофарова. На этой проблеме мы сосредоточим внимание в следующем разделе.

### ***2.3. Современная концепция образовательного права***

В юридической теории и практике термины «отрасль права» и «отрасль законодательства» используются как нетождественные. Вместе с тем они находятся во взаимной зависимости, хотя степень такой зависимости различна. С точки зрения философии система права и система законодательства соотносятся как содержание и форма. В теории права систему законодательства характеризуют как выражение системы права, ее объективированную форму.<sup>410</sup> Тем не менее, по-прежнему количество отраслей законодательства значительно превышает число отраслей права. И если определенной отрасли права всегда соответствует отрасль законодательства, не всегда отрасль законодательства отражает определенную отрасль права. Однако, поскольку система законодательства складывается для потребностей социального управления, она точно так же должна соответствовать системе права, как последняя должна соответствовать системе общественных отношений, регулировать которые призваны нормативно-правовые акты, составляющие систему законодательства. Можно отметить две очевидные тенденции современного этапа развития российского права: непрерывный количественный рост

---

<sup>409</sup> *Литягин Н.Н.* Ревизия и систематизация законодательства//Государство и право. 2003. № 3. С. 29.

<sup>410</sup> *Общая теория права и государства/ Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 2000. С. 223.*

законодательства, отражающий потребность в специальном правовом регулировании отдельных общественных отношений, и интеграцию правового регулирования, выражающуюся во все более тесном и сложном взаимодействии, взаимовлиянии отдельных отраслей при правовом регулировании многих общественных отношений.<sup>411</sup>

В русле этих тенденций вопросы кодификации законодательства об образовании в РФ также идут рука об руку с дискуссией вокруг теории образовательного права. К настоящему времени степень разработанности этой проблемы такова, что словосочетание «образовательное право» уже признается вполне самостоятельным. При этом образовательное право обосновывается как самостоятельная отрасль российского права. Административисты, упоминая о нем в ходе рассуждений об административном праве, имеют в виду формирующуюся отрасль либо подотрасль, но достаточно разросшуюся для самостоятельного обособления. Есть мнение о комплексном характере отрасли. Некоторые исследователи проблем высшего образования предпочитают опускать этот вопрос, ограничиваясь административно-правовыми аспектами. Сохраняется и позиция, согласно которой речь может идти только об образовательном законодательстве. При этом по-прежнему существует точка зрения противников образовательного права.

Трансформация взглядов прошла примерно следующий путь: от полного неприятия образовательного права, когда считалось, что «это лишь отрасль законодательства, по такой логике можно и банно-прачечное право создать»,<sup>412</sup> до надлежащего обоснования образовательного права как самостоятельной отрасли. Об этом подробно пишет В.М. Сырых.<sup>413</sup> В середине, как положено, присутствуют более осторожные, но в целом позитивные оценки перспектив дальнейшего развития образовательного права и принятия образовательного кодекса. В конечном счете, образовательное право как некую объективную реальность, так же, как и необходимость работы над образовательным кодексом, признает сегодня целый ряд ученых–юристов. Особенно важно то, что об этом уже пишется в

---

<sup>411</sup> Кузьменко А.В. «Системный взгляд» на систему права//Известия вузов. Сер. «Правоведение». 2003. № 3. С. 9–10.

<sup>412</sup> Индекс цитируемости этого бессмертного изречения, сделанного в середине 50-х гг. во время второй дискуссии о системе советского права, так велик, что в настоящее время трудно указать на первоисточник.

<sup>413</sup> Введение в теорию образовательного права. С. 286–300.

учебниках для студентов, а оценочные суждения руководителей юридических вузов позволяют формировать у обучающихся соответствующее профессиональное правосознание.<sup>414</sup>

К настоящему времени Государственный образовательный стандарт ВПО по специальности 032700 «Юриспруденция», квалификация «учитель права», предусматривает в дисциплинах предметной подготовки (федеральный компонент) изучение образовательного права в объеме 180 часов.<sup>415</sup> Следует отметить, что этот же объем установлен, к примеру, для изучения традиционных отраслей права: конституционного земельного, финансового, гражданского процессуального, уголовно-процессуального; меньше часов отводится на изучение семейного права.

Учебная дисциплина под названием «Образовательное право» включена также в учебные планы ряда учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов (например, в Академии труда и социальных отношений, Москва).

Структуру образовательного права традиционно связывают с уровнями образования в соответствии с логикой закона об образовании.

Как отмечалось выше, логика работы над Кодексом РФ об образовании диктует необходимость развития положений теории образовательного права. По мнению В.Н. Синюкова, следует «ставить сверхзадачу и буквально вламываться в действующую правовую систему, которая во многом уже сложилась...при этом нужно закрыть глаза на некоторые параметры классической юридической доктрины».<sup>416</sup>

В предыдущем разделе мы доказали право на существование Кодекса РФ об образовании. Общепринято, что кодекс – это закон, объединяющий систему норм определенной отрасли права. И Кодекс РФ об образовании по структуре и содержанию также не является комплексным актом, а отражает соответствующую отрасль. Образовательное право – одна из молодых отраслей российского

---

<sup>414</sup> Григорьев Ф.А., Олесеюк Е.В., Динес В.А. Образовательное право: вопросы теории//Журн. рос. права. 2003. №3. С. 163–165.

<sup>415</sup> Утвержден Минобразованием России 14. 04.2000 г. № 361 пед/сп.

<sup>416</sup> Учительская газета от 23.09.2003 г.

права, которая вполне вписывается в конструкцию отрасли как юридического явления, обоснованную С.С. Алексеевым.<sup>417</sup>

В последнее время отмечается (со ссылкой на авторитеты), что, несмотря на многочисленные дискуссии по вопросам понятия отрасли права, разделения права на отрасли, оснований для такого деления и разграничения соответствующих отраслей, полного единства мнений до настоящего времени не достигнуто. Более того, уже определенное направление в современной правовой науке составляет позиция ряда авторов с отрицательным отношением к предмету и методу правового регулирования как основаниям разделения права на отрасли.<sup>418</sup> А технари, становясь юристами и перенося математические методы и теорию систем в юриспруденцию, полагают, что ни одна из отраслей права не имеет своего особого метода.<sup>419</sup>

Представляется, однако, что анализ метода правового регулирования по-прежнему важен с точки зрения общей характеристики той или иной отрасли права. Сочетание запрета, дозволения и предписания, их конкретное проявление в той или иной сфере государственного регулирования так же, как и предмет воздействия, дает определяющую характеристику отрасли. Именно поэтому во многих учебниках по теории права, по отраслевым наукам по-прежнему сохраняется указание и на предмет, и на метод правового регулирования как критерии для отраслевой дифференциации права,<sup>420</sup> коль скоро это принципиально для российской юридической науки. Важно отметить, что отсутствие выраженного метода не обязательно

---

<sup>417</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т.1. М.: Юридическая литература. 1981. С.244–259.

<sup>418</sup> *Петров Д.Е.* Отрасль права. Автореферат дис...канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 4; *Кузьменко А.В.* «Системный взгляд» на систему права. С. 6; *Маврин С. П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права//Рос. юрид.журн. 2001. № 3. С. 205–216.

<sup>419</sup> *Кононов А.А.* Общенаучная концепция системы права//Известия вузов. Сер. «Правоведение». 2003. № 3. С. 13.

<sup>420</sup> См. Проблемы общей теории права и государства/ Под ред. В.С. Нерсесянца. С. 329; Общая теория государства и права/ Под ред. М. Н. Марченко. Т.2. С. 234–236; Административное право/ Под ред. Л.Л. Попова. С. 35–48; *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С. 15–26; *Демин А.А.* Административное право РФ. С.22–43; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. С. 58–59.

свидетельствует об отсутствии отрасли права. Возможно, она формируется.

По мнению С.П. Маврина, проблема деления права на самостоятельные отрасли сегодня вообще неактуальна; он подчеркивает, что прагматичная правовая доктрина развитых промышленных стран не уделяет этой проблеме сколько-нибудь заметного внимания.<sup>421</sup> Однако мы уже неоднократно подчеркивали социальную значимость надлежащего обеспечения права на ВПО, поэтому, поддерживая позицию этого же автора о необходимости более пристального внимания к оптимизации действия механизма правового регулирования, полагаем, что российская ментальность в отличие от западной предполагает вначале четкую определенность и предметное обособление норм и их источников по традиционной схеме, а затем уже – выводы об их значении и соответствующее отношение.

Следуя этой логике и учитывая суждения различных авторов, анализирующих теоретические проблемы правового регулирования образовательных отношений, считаем возможным рассматривать образовательное право как формирующуюся отрасль обновленной системы российского права, «выросшей» из рамок комплексного правового института, а затем и подотрасли административного права. Возможная траектория такого развития также достаточно обстоятельно показана такими учеными, как, С. С. Алексеев, Г.А. Дорохова, В. М. Сырых и др.

Перефразируя В.А. Мальцева, отметим, что система образования как определенный социум настолько цивилизованно развивается, насколько обогащена нормативной предметностью.<sup>422</sup> Не будет образовательного права – не будет образовательной политики, не будет уважительного отношения к специфическим правам всех субъектов образовательных отношений, не будет адекватного метода правового регулирования этой сферы. Прокрустово ложе административного права в современных условиях становится губительным для системы образования. Это, кстати, понимают сегодня не только те, кто специализируется на проблемах образовательного права. Во многих работах административистов и теоретиков права делается акцент на необходимости изменения

---

<sup>421</sup> Указ. соч. С. 212.

<sup>422</sup> *Мальцев В.А.* Право как нормативно-деятельностная система. С. 96.

традиционных представлений о структуре российского права, о содержании административного права и т.д.

Основные аргументы оппонентов сводятся к тому, что у образовательного права нет своего предмета, а следовательно, и своего метода правового регулирования, то есть отсутствуют основные системообразующие признаки. При этом складывается впечатление, что в нынешних условиях резкого снижения научной мобильности, сокращения библиотечного обмена авторы–«противники» просто лишены доступа к соответствующей информации и возможности надлежащего обмена мнениями в режиме on-line или в рамках масштабных конференций, а потому многие их аргументы «против» уже давно перекрыты убедительными аргументами «за». Это, в частности, относится к позиции Т.А. Владыкиной.

Представляется очень своевременным предложение участников 2-й Межрегиональной научно-практической конференции «Теоретические и практические проблемы образовательного права» (Екатеринбург, ноябрь 2002 г.) «определить предмет правового регулирования формирующейся отрасли образовательного права».<sup>423</sup> Наряду с этим будет возможным описать метод данной отрасли. Оба этих условия являются необходимым и достаточным свидетельством наличия отрасли права: отраслевой предмет правового регулирования составляют те отношения, которые обуславливают применение специфического отраслевого метода правового регулирования. Серьезную работу в этом направлении последовательно проводит В.М. Сырых.

Думается, не случайно размышления над объективными тенденциями в российском праве и современными новациями правовой науки приводят С.С. Алексеева к мнению о том, что предмет правового регулирования не играет роли в обособлении и разграничении отраслей права, не представляет собой основы для их юридической специфики.<sup>424</sup> Очевидно, что в свете социально-экономического и политического преобразования российского

---

<sup>423</sup> *Асеева А.А.* О предмете образовательного права// Образовательное право и правовое образование: теоретические и практические аспекты обеспечения единого правового пространства. Материалы 2-й Межрег. научно-практ. конференции. Екатеринбург, 2003. Ч. 1. С. 112–114.

<sup>424</sup> Цит. по: *Петров Д.Е.* Отрасль права. С. 19.

общества даже в традиционных отраслях российского права происходит известное изменение, обновление содержания общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Стремясь поспевать за ускоряющимися изменениями в обществе и экономике, право изменяется и разрастается небывалыми темпами: половина нормативного массива в мире создана менее чем за тридцать последних лет. Количественное увеличение нормативного массива сопровождается его специализацией: появляются все новые отрасли права, претендующие на свой предмет.<sup>425</sup> Складываются и новые отношения, которые также требуют адекватного государственного реагирования.

Сторонники «вхождения» образовательных отношений в поле административного права апеллируют к истории и традициям правовой науки. Действительно, в Российской империи, как, впрочем, и после 1917 г. народное просвещение составляло «особую государственную часть».<sup>426</sup> Повышение культурного уровня господствующего класса, подготовка кадров чиновников для государственного аппарата, квалифицированных специалистов для отраслей экономики, равно как и религиозное воздействие на народные массы, осуществлялось в рамках культурно-воспитательной или религиозно-воспитательной деятельности государства.<sup>427</sup> Известно также, что существенной чертой российской правовой культуры на протяжении веков является слабость либеральных традиций.<sup>428</sup> Поэтому и в системе российского права право образования (образовательное право) входило в «науку полиции» (полицейское право), его определяли как особую, самостоятельную часть права административного:<sup>429</sup> это соответствовало установкам государства относительно методов и способов регулирования отношений в образовании, особенно в высшей школе. И в советский период «управленческая воля государства» посредством норм

---

<sup>425</sup> См. *Ковлер А.И.* Антропология права. Учебник для вузов. М.: Норма, 2002. 480 с.

<sup>426</sup> *Очерки истории российского образования.* В 3 т. М.: Изд-во МГУП, 2002. Т.1. С. 39.

<sup>427</sup> *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 6.

<sup>428</sup> См., например: *Мартышин О.В.* О некоторых особенностях российской правовой и политической культуры// Государство и право. 2003. № 10. С. 26.

<sup>429</sup> См. об этом: *Владыкина Т.А.* К проблеме образовательного права. С. 25.

административного права обеспечивала практическую организацию социально-культурной сферы жизни общества.<sup>430</sup>

Будучи когда-то нормами административного права, регулирующего отношения в системе образования только с позиций государства как управляющего субъекта, делегирующего частичку своих властных полномочий различным уполномоченным субъектам в сфере образования и подчиняющего человека воле государства даже в этой сфере, нормы современного образовательного права тем не менее совершенно иначе расставляют участников образовательных отношений.

Философ В.И. Курашов полагает, что если, «по Канту», все философские вопросы сводятся к одному: что есть человек? – то все вопросы философии образования сводятся к вопросу: что есть учитель и ученик в их органическом единстве?<sup>431</sup> Органическое единство двух важнейших участников образовательной деятельности предполагает и единую плоскость правового регулирования. Между тем до настоящего времени преподаватель воспринимается только как субъект трудового права, в то время как студент считается субъектом административного права.<sup>432</sup> Остается необъясненным тот факт, что, к примеру, студент, заключивший договор на обучение, воспринимается преимущественно как субъект гражданского права (кстати, как и негосударственный вуз), хотя любой спор в этом случае сводится главным образом к проблемам, связанным с обучением. Так появляются новые видовые понятия, не зафиксированные нормативно, – гражданско-правовые договоры с элементами административного.<sup>433</sup> Двойственная природа проблем, вытекающих из учебного процесса (гражданско-правовая, наряду с административно-правовой), просматривается в любой работе, посвященной договору на оказание услуг в образовательной сфере.<sup>434</sup>

---

<sup>430</sup> Об этом, в частности, пишут *А.С.Прудников* и *Х.А. Андрияшин*: см. указ. соч. С. 21.

<sup>431</sup> *Курашов В.И.* Теоретическая и практическая философия в кратчайшем изложении. Казань, 2003. С. 21.

<sup>432</sup> *Бахрах Д.Н., Росинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. М.: Норма, 2004. С. 66.

<sup>433</sup> *См. Казаков В.П., Ревнова М.Б.* Особенности договора об оказании образовательных услуг//Юрид. мысль. 2001. № 5. С. 46–51.

<sup>434</sup> *Куров С.В.* Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект: учебное пособие. М., 1999; *Жукова Т.В.* Проблемы договорного

Несовершенство законодательства в этой части заставляет задаваться вопросом: если частный вуз, созданный в форме общества с ограниченной ответственностью или акционерного общества, имея государственную лицензию, пройдя государственную аттестацию и аккредитацию, готовит специалистов, выдавая им дипломы государственного образца, – это платная образовательная или предпринимательская деятельность?<sup>435</sup>

Нельзя не обратить внимание и на то обстоятельство, что ни один из авторов, отвергающих концепцию образовательного права, не доказал и не показал, почему вопросы правового регулирования образования по-прежнему нужно рассматривать главным образом под углом административного права. Сами административисты признают сегодня, что традиционное административное право не готово решать новые задачи. Тщательный анализ действующей нормативной базы и практики внутривузовских и иных отношений в системе высшего образования свидетельствует о существенном отличии общественных отношений в этой сфере от тех, которые складываются в процессе осуществления властной деятельности публичной администрации. В первой главе мы показали, насколько государство отошло от выполнения своих прежних функций управляющего субъекта в сфере образования, как изменился механизм управления высшим образованием, основанный в прежние времена на жестких вертикальных связях.

Что характеризует традиционные административно-правовые отношения даже с учетом их определенной трансформации? Интересы их субъектов направлены на организацию государственного управления, осуществление (процесс) управления. Административное право имеет целью упорядочить отношения между людьми в области государственного управления. Это отношения в сфере управления и по поводу осуществления управления, причем одной стороной

регулирования возмездного оказания образовательных услуг//Юрист. 2003. № 8. С.2–5; *Ситдикова Л.Б.* Правовое регулирование отношений по возмездному оказанию услуг: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Казань, 2002. 24 с.; *Карягин Н.Е.* Вузы: правовые основы деятельности. С. 111–126; *Сошникова Т.А.* Отчислить двоечника из вуза можно, несмотря на то, что он оплатил обучение//Право и образование. 2002. № 1. С. 189.

<sup>435</sup> *Бублик В.А.* Цивилистические проблемы предпринимательства в системе высшей школы России (комментарий закона РФ «Об образовании»)// Рос. юрид. журн. 1993. № 1. С.23–31.

обязательно являются субъекты управленческой деятельности – органы исполнительной власти или должностные лица. Обобщая различные точки зрения, Д.Н. Бахрах дополняет предмет административного права отношениями, возникающими в процессе осуществления административного судопроизводства, а также определяет его еще более общо как совокупность общественных отношений, возникающих при обеспечении **публичной администрацией** конституционных прав и обязанностей граждан (выделено нами – С.Б.).<sup>436</sup>

И это преимущественно отношения «по вертикали». По этой схеме, в принципе, складываются отношения между органами исполнительной власти и государственными вузами, органами местного самоуправления и подведомственными вузами, хотя и в этом случае их отличает специфический характер. Но отношения между государством и негосударственными (тем более неаккредитованными) вузами имеют уже несколько иной характер. В любом случае предмет отношений в области высшего образования выходит за рамки традиционно административного, так как охватывает не только организацию системы высшего образования и обеспечение ее функционирования посредством специального механизма, но и отношения по поводу реализации различных вузовских функций, внутрисистемные отношения. Мы уже говорили об автономии вузов в отношениях с государством и обществом. Не менее важно подчеркнуть и то обстоятельство, что демократизация отношений в обществе неминуемо должна сказываться на регулировании отношений внутри академического сообщества.

Отношения по обучению и воспитанию в вузе также трансформируются на основе принципов гуманизации и автономии, интеграции в международное пространство. Современная парадигма образования, педагогика сотрудничества, взаимообогащающего творчества, совместного поиска истины предполагает известное равенство в отношениях преподавателя и студента. Особый характер отношений в процессе обучения, выполнения научных исследований заложен и в конституционной норме ст. 44 о свободе педагогического и научного творчества; находит свое отражение в таких нормах, как статья 50 закона РФ «Об образовании» о правах и социальной защите

---

<sup>436</sup> Бахрах Д.Н. О предмете административного права в России// Государство и право. 2003. № 10. С.35–36.

обучающихся (особо выделим не имеющую аналогов в административном праве обязанность государства перевести студентов государственного или муниципального вуза в случае прекращения его деятельности в другой вуз, право на участие в управлении образовательным учреждением, уважение человеческого достоинства и т.п.); ст. 16 ФЗ «О ВППО» о правах студентов, а также соответствующие разделы (III и IV) Типового положения о вузе и др.

Мы уже упоминали нормы Болонского соглашения, которое, безусловно, будет способствовать изменению законодательства об образовании в направлении демократизации отношений вуза, преподавателей и студентов.

Очевидно также, что правовой статус субъектов образовательной деятельности (при этом подразумевается самый широкий смысл этого понятия, все его составляющие) отличается от статуса субъектов административно-правовых отношений в его классических изложениях. Несовершенство статуса студента во многом проистекает из недостаточного внимания административно-правовой науки как к проблемам статуса гражданина в административном праве, так и вообще к социально-культурной сфере. Однако анализ прав и обязанностей студента однозначно свидетельствует о том, что студент не просто гражданин в административном праве, даже со специальным правовым статусом, поскольку его отношения в процессе обучения – это взаимодействие не только и не столько с государством, обществом и администрацией вуза, сколько с преподавателями и органами вузовского самоуправления. Вообще, строго говоря, только студента государственного или муниципального вуза, обучающегося за счет средств соответствующего бюджета, можно рассматривать в качестве лица со специальным правовым статусом в административном праве. У студента негосударственного вуза или обучающегося за счет средств физических или юридических лиц неминуемо «расщепление» его социального статуса, если рассматривать студента в разрезе одной традиционной отрасли права.

Правовой статус студента мы еще подробно рассмотрим в главе 3. Пока же отметим, что, к примеру, ответственность студентов также носит двойственный характер. Поэтому ее зачастую называют

дисциплинарной ответственностью в административном праве.<sup>437</sup> Однако проводить прямые аналогии с трудовым или административным правом в этом случае – дело не вполне благодарное, поскольку студент, обучающийся в государственном или муниципальном вузе за счет средств соответствующего бюджета, формально не связан договорными отношениями ни с вузом, ни с государством, а устав вуза, конечно, нельзя сравнивать с уставами о дисциплине.

Особенности правового положения различных категорий обучающихся в нашей литературе уже рассматривались.<sup>438</sup> При этом студенты остались несколько в стороне. Их действительно характеризует особый статус. Действующее законодательство и иные нормативно-правовые акты в области высшего образования не дают оснований для вывода об однозначно иерархической системе связей, в которые он включается. Этим связям в равной степени присущи элементы равенства, когда речь идет о совместной деятельности преподавателя и студента в процессе обучения, выполнения научных исследований или реализации культурно-спортивно-воспитательных мероприятий; необходимое организационное подчинение в рамках учебного процесса (учебное расписание, дисциплина на занятиях, обязательное выполнение контрольных заданий и т.п.); свобода в осуществлении студенческого самоуправления и иных форм общественной самодеятельности. Так же обстоит дело и в отношении вуза со студентом, оплачивающим обучение за счет физических или юридических лиц либо самостоятельно, которые считают гражданско-правовыми: на самом деле равенство сторон имеет формально-условный характер, так как за студентом сохраняется обязанность выполнять требования графика учебного процесса, его можно

---

<sup>437</sup> См.: *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1986. 126 с.; *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С.582–595; *Нестерова Г.А.* Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: Изд-во МГУ, 1988. 23 с.

<sup>438</sup> См.: *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. С. 83–102; *Советов И.К.* Административно-правовой статус учащихся школ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1989. 21 с.; *Шкатулла В.И.* Образовательное право. С. 340–421; *Ягофаров Д.А.* Право на образование и образовательное право. Екатеринбург, 1999; *Федорова М.Ю.* Образовательное право России. М.: Владос, 2003. 320 с.

отчислить за нарушение дисциплины в стенах учебного заведения, и его отношения с преподавателем на экзамене, который отметкой знаний предопределяет организационную возможность дальнейшего обучения студента в вузе, никогда не будут равноправными.

Не случайно и особенности вузов как коллективных субъектов административного права также редко привлекают внимание административно-правовой науки (пожалуй, можно вспомнить лишь Н.С. Барабашеву<sup>439</sup>) – в отличие от права гражданского.

Ректор государственного вуза, единственная фигура, которая осуществляет управленческие функции и непосредственно взаимодействует с государством в лице органа исполнительной власти управления высшим образованием, не имеет статуса государственного служащего (что логично должно бы следовать за положением представителя органа государственной власти).<sup>440</sup> Он проходит к своей должности через выборы на конференции научно-педагогических работников, а также представителей других категорий работников и обучающихся вуза (ст. 12 ФЗ о ВППО) и может быть утвержден в должности по результатам выборов даже помимо воли управляющего органа (п.3 ст. 12). Кроме того, ректор является участником регионального совета ректоров – в системе административного права нет аналогов этому государственно-общественному органу управления, отражающему особый характер отношений в управлении системой высшего образования, проистекающий из принципов государственной политики в области высшего образования (ст. 2 закона РФ «Об образовании», ст. 2 ФЗ о ВППО). Показательно, что ректоры негосударственных вузов создают свои объединения (в Республике Татарстан, к примеру, даже две подобные ассоциации).

Наряду с принципом единоначалия в управлении вузом реализуется принцип самоуправления посредством функционирования ученого совета (ст. 12 ФЗ о ВППО). По механизму реализации, то есть по способу формирования этот орган не имеет аналогов в других сферах управления или коммерческой деятельности: с одной стороны, в выборах участвуют представители всех категорий работников и обучающихся; с другой стороны, в этом демократичном порядке есть

---

<sup>439</sup> См.: *Барабашева Н.С.* Правовой статус вузов в СССР. М.: Изд-во МГУ, 1979. 216 с.

<sup>440</sup> Положение о статусе ректора государственного вуза РФ федерального подчинения. – Утв. пост. Правительства РФ № 695 от 11.06.1996 г.

элементы государственного веления – некоторые административные работники становятся членами ученого совета по должности, например, ректор, проректоры независимо от их числа, а также по решению ученого совета, например, деканы (ст. 12 ФЗ о ВППО, п.53 Типового положения о вузе). Выборной является и должность декана факультета, который противоречиво определяется и как лицо профессорско-преподавательского состава (ст. 12 ФЗ о ВППО), и как должностное лицо (примечание к ст.2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, далее – КоАП РФ). Любопытно, что в негосударственных вузах, как правило, подобные административные должности, а тем более должность ректора, занимают по назначению (ст. 36 закона РФ «Об образовании» относит этот вопрос к компетенции учредителя).

Только по отношению к вузовской структуре самоуправления, с учетом традиционной специфики внутривузовских отношений и особого положения научно-педагогического состава, предлагается ее дальнейшее совершенствование путем разделения на представительную и исполнительную.<sup>441</sup> Подобная модель, в частности, была предметом научного проекта в Казанском государственном университете и в настоящее время частично реализуется в Казанском государственном технологическом университете.<sup>442</sup>

Ответственность в сфере образования также имеет специфический характер. К примеру, в КоАП РФ вообще нет об этом самостоятельной главы, несмотря на обширную сферу образовательных отношений (в отличие от ветеринарии, связи, транспорта, охраны окружающей среды и др., которые представлены в кодексе достаточно внушительно). В соответствии со ст. 6.7 КоАП, административным правонарушением в сфере образования является лишь нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации воспитания и обучения (статья и размещена в главе 6 – «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и

---

<sup>441</sup> Проект федерального закона «Об университетах».

<sup>442</sup> Положение об Административном совете Казанского государственного технологического университета. – Утв. приказом ректора КГТУ от 28. 12. 2000 г. № 202 // Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо. С. 37.

общественную нравственность»). Известное небрежение представителей традиционных наук к проблемам регулирования образовательных отношений позволяет, к примеру, Д.А. Липинскому с легкостью сообщить, что наряду с федеральным законом «Об образовании», которым регулируются образовательные отношения, в КоАП «систематизированно устанавливается ответственность за правонарушения» в указанной сфере общественных отношений.<sup>443</sup>

Безусловно, в интересах совершенствования механизма правового регулирования образовательных отношений и обеспечения государственных гарантий на реализацию права на ВПО в Кодексе должна быть и самостоятельная глава – «Административные правонарушения в сфере образования», и специальная статья в главе «Административные правонарушения, посягающие на права граждан». Думается, такая неполнота кодекса также объясняется главным образом тем, что сфера образования законодателем не рассматривается как объект воздействия традиционного административного права.

Основанием для внесения дополнений в КоАП РФ могут служить нормы закона РФ «Об образовании» (п.3 ст.32, ст. 33, ст. 38 закона РФ «Об образовании»), также могут быть использованы соответствующие положения главы 18 «Понятие и основания дисциплинарной и материальной ответственности по законодательству об образовании» проекта Кодекса РФ об образовании.

Давая криминологическую характеристику преступности в сфере образования, Ю.Н. Демидов выделил должностные преступления в сфере образования и отметил выраженную тенденцию к росту наиболее общественно опасного из них – взяточничества.<sup>444</sup> Действительно, до настоящего времени сохраняется практика привлечения преподавателей вузов к уголовной ответственности за получение взятки по ст. 290 УК РФ. Между тем субъектом этого преступления является должностное лицо. Отнесение же преподавателей к этой категории не соответствует их реальному статусу, если сравнить ст. 20 ФЗ и примечание 1 к ст.285 УК РФ. Это также подтвердил Конституционный Суд РФ – правда, при

---

<sup>443</sup> Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. С. 268.

<sup>444</sup> Демидов Ю.Н. Проблемы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере. М.: Хит-М, 2002. С. 191.

рассмотрении спора по вопросу трудовых прав заведующего кафедрой.<sup>445</sup>

Преподаватель вуза вообще никогда не рассматривается в качестве полноправного участника административно-правовых отношений. Порядок занятия должностей научно-педагогических работников, определенный специальным положением для государственных и муниципальных вузов, сочетает в себе элементы демократии и императива.<sup>446</sup> Закон определяет, что порядок комплектования работников образовательных учреждений регламентируется их уставами (ст.53 закона РФ «Об образовании»), поэтому даже в рамках установленного Положением конкурсного отбора критерии и процедуры избрания на научно-педагогическую должность достаточно индивидуальны в любом вузе. Очевидно, недостаточно норм трудового права для регламентации педагогической деятельности. Отнюдь не случайно до настоящего времени не существует даже примерных должностных инструкций для ассистента, старшего преподавателя, доцента и профессора. Параметры их прав и обязанностей задаются цитируемой статьей 44 Конституции РФ о свободе научного и педагогического творчества, статьями 54 и 55 закона, статьями 3 и 20 ФЗ, многими иными, в том числе локальными актами об образовании, регламентирующими организацию учебного процесса, научной деятельности, самоуправления, воспитательной работы и т.п.

Отмечается, что профессиональная деятельность педагогического коллектива является областью соприкосновения административного и трудового права, причем «в организационно-образовательных отношениях личное опосредуется управленческим воздействием служащих администрации. При этом права и обязанности, сформулированные в образовательном законодательстве, приобретают государственно-распорядительную природу, **подобную** служебному положению государственных служащих»<sup>447</sup> (выделено нами – С.Б.).

---

<sup>445</sup> Постановление КС РФ от 27.12.1999 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений п.3 ст. 20 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда г. Казани.

<sup>446</sup> Утв. приказом Минобразования России от 26.11.2002 г. №4114.

<sup>447</sup> *Свирплис Н.П.* Проблемы административно-правового регулирования послевузовского образования в РФ//Право и образование. 2003. № 4. С. 72.

Строго говоря, только аттестация научно-педагогических кадров – «чистая» сфера административного права, одна из форм государственного контроля за качеством системы образования. Она осуществляется специализированным государственным органом – ВАК Министерства образования и науки РФ в порядке, установленном постановлениями Правительства.<sup>448</sup> Однако и в этом случае речь идет о правовом статусе одного из участников образовательной деятельности, и так же, как в отношении студентов, будет неверно рассматривать его в разных плоскостях. К примеру, присвоение ученого звания или присуждение ученой степени, то есть государственная аттестация преподавателя на основе норм административного права, сразу влияют на объем того, что называют собственно трудовыми правами и обязанностями преподавателей: можно перейти на другую должность, изменить размер должностного оклада, получить надбавки за степень и звание, читать безвозмездно параллельный или авторский курс и др.

Таким образом, реальная «расстановка сил» всех участников вузовской жизнедеятельности, нормативно закреплённая демократизация и автономия, возможность внутривузовского самоуправления, реализация внеучебных функций учебного заведения – все свидетельствует о специфике отношений в сфере образования, которые не укладываются в модель властеотношений, традиционной иерархической подчиненности субъектов административных правоотношений.

Даже административный порядок обжалования, предусмотренный многочисленными федеральными законами в отношении действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, нарушающих права и законные интересы граждан, в сфере образования практически не используется. Хотя в литературе по административному праву отмечается, что наибольшая часть всех административно-правовых споров разрешается в административном (внесудебном) порядке, на протяжении последних лет Министерство образования старается переадресовать адресатов жалоб в суд по месту жительства. Однако судебная практика по спорам в области образования свидетельствует о том, что они носят в основном

---

<sup>448</sup> Положение о порядке присуждения ученых степеней. – Утв. пост. Правительства РФ от 30.01.2002 г. №74; Положение о порядке присвоения ученых званий. – Утв. пост. Правительства РФ от 29.03.2002 г. №194.

имущественный характер. Практически отсутствуют споры студентов, связанные с обжалованием действий администрации вузов или преподавателей по вопросам учебного расписания, справедливости оценок и т.п. Единичные споры возникают по поводу достоинства выдаваемого диплома или задержки его выдачи в связи с неоплатой стоимости обучения.<sup>449</sup>

Вместе с тем следует согласиться, что административно-правовой метод должен занимать значительное место в регулировании образовательных отношений в интересах эффективного управления таким сложным коллективным субъектом, как вуз, и достижения целей образования, обозначенных в ст. 1 закона РФ «Об образовании». Более того, вопросы организационно-правового обеспечения образования как важного социального института, его бюджетной защищенности, социально-правовых гарантий работникам системы и обучающимся могут быть решены только путем применения необходимых административно-правовых средств.

Общая трактовка объекта управления характеризует его как структуру (подсистему), которая нуждается и испытывает управленческое воздействие.<sup>450</sup> С этой точки зрения управление образованием как системой, определение общеобязательных параметров функционирования вузов – это традиционный предмет административного права, охватывающего, как известно, почти все области государственной и общественной жизни и оценивающего их «с достаточно специфических административно-правовых позиций».<sup>451</sup> И в первой главе мы рассмотрели административно-правовые аспекты организации высшего образования с точки зрения его государственного регулирования. Представляется уместным распространить на образовательное право мнение Д.Н. Бахраха, что для «дочерней» отрасли (каковой мы и считаем образовательное право) имеют значение принципы административной деятельности, общие положения о порядке образования, компетенции, актах

---

<sup>449</sup> См.: Судебная практика по спорам в сфере образования. Ч.1 и 2; подобные дела рассматривались в 90-е годы и в районных судах Республики Татарстан.

<sup>450</sup> См. подробнее: *Лунарев Е.Б.* Понятие и признаки административного спора // Журн. рос. права. 2002. № 2. С. 44.

<sup>451</sup> *Тихомиров Ю.А., Талалина Э.В.* Административные процедуры и право // Журн. рос. права. 2002. № 4. С. 5.

публичной администрации и др., закрепленные административно-правовыми нормами.<sup>452</sup> Более того, представляется, что в иных случаях этого присутствия явно недостаточно. Например, было бы безусловно полезным знакомить вузовскую администрацию с требованиями к подготовке и принятию административных актов.<sup>453</sup>

Необходимо также, используя административно-правовые аналогии, усилить внимание к проблемам регламентации разнообразных процедур в образовании, в том числе в деятельности вузов (для них чаще используется понятие «порядок»)<sup>454</sup>. При этом имеются в виду порядок разработки, утверждения и введения в действие ГОС ВПО (п. 3 ст. 5 ФЗ «О ВПО»); порядок создания и реорганизации вузов, лицензирования их деятельности и аккредитации (ст. 10); порядок приема в вузы (ст. 11); порядок индивидуального учета результатов освоения обучающимися образовательных программ (п.8 ст. 15); процедуры, связанные с реализацией статуса студента (ст. 16); порядок, виды и формы повышения квалификации научно-педагогических работников (строго говоря, это совсем не административно-правовые, а трудовые отношения, и если забыть право образовательное, понятно возможное недоумение); порядок признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании (ст. 23); порядок присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий (ст. 34). Эти процедуры, или порядки, достаточно разноплановы, не случайно в учебниках по административно-процессуальному праву выделяют только те из них, которые носят четко выраженный административно-правовой характер: лицензирование, аттестация, аккредитация и аттестация научно-педагогических работников.<sup>455</sup> Но универсальным объединяющим началом является единое образовательное поле. И все субъекты образовательной деятельности заинтересованы в

---

<sup>452</sup> Бахрах Д.Н. О предмете административного права в России//Государство и право. 2003. № 10. С. 37.

<sup>453</sup> См., например: Стариков Ю.Н. Административно-правовой режим действия актов публичного управления//Рос. юрид. журн. 2001. № 2. С. 67.

<sup>454</sup> Тихомиров Ю.А., Таланина Э.В. Административные процедуры и право//Журн. рос. права. 2002. № 4. С. 3–13.

<sup>455</sup> См.: Административно-процессуальное право: курс лекций/ Под ред. И.Ш. Киясханова М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С.143–152, 237–253.

закреплении процессуальных норм, регламентирующих основные правила рассмотрения обращений в органы исполнительной власти и государственные учреждения, призванные реализовывать права и охраняемые законом интересы физических и юридических лиц в сфере образования (об этой проблеме на общетеоретическом уровне пишет Н.Г. Салищева).<sup>456</sup>

Было бы весьма полезно апплицировать на образовательные отношения развитие административной юстиции и административных судов, имея в виду прежде всего возможность отстаивать в специализированных судах, через систему специализированного судопроизводства права абитуриентов и студентов, преподавателей, а также администрации вузов.

Однако реализация права на образование, иные отношения в системе, в том числе внутриорганизационные, являются предметом воздействия специальных норм, складывающихся в самостоятельную отрасль права.

При любой точке зрения на образовательное право правовые отношения, возникающие в области образования, объективно нельзя свести только к административно-правовым. Об этом подробно писала Г.А. Дорохова.

Прежде всего, право на высшее образование – это конституционное право гражданина, проистекающее из международно-правовых стандартов прав и свобод личности. Его также относят к субъективным публичным правам, определяющим моральные основы существования личности.<sup>457</sup> Такой подход позволяет предпринимать попытки сбалансировать права государства встречными правами личности и наоборот. Человек не может самостоятельно реализовать свое право на образование, для этого требуются специальные организации и механизмы. Логично, что обеспечить и гарантировать реализацию декларируемого в Основном законе права на ВПО – обязанность государства. Личность, в свою очередь, должна нести ответственность перед государством и обществом за возможность его использования. Поэтому отношения по поводу обеспечения права на высшее образование в значительной

---

<sup>456</sup> Институты административного права России/ Под ред. И.К. Бачило и Н. Ю. Хаманеевой. М., 1999. С. 228–229.

<sup>457</sup> См.: *Лунарев Е.Б.* Указ. соч. С. 47.

степени могут быть регламентированы нормами конституционного права.

Г.А. Дорохова подчеркивала, что именно Конституция дает импульс развитию современной системы образования, очерчивает границы соответствующей отрасли права и намечает круг подотраслей; конституционные предписания являются основами построения отдельных институтов, вызывают появление конкретизирующих подзаконных актов.<sup>458</sup> Мы подробно анализировали Конституцию и право на образование в этом ракурсе в разделе 2.1. И с учетом реального значения высшего образования для перспектив развития общества, обеспечения потребностей экономики и социальной сферы, самого государственного аппарата квалифицированными кадрами и современными технологиями конституционно-правовой блок регулирования отношений по поводу высшего образования можно только расширять. Однако при этом никто не переводит эти отношения в систему конституционного права. Более того, существует целый ряд отраслей права, в которых развиваются те или иные конституционные положения, закрепляются разнообразные права и обязанности участников общественных отношений в развитие основных прав и обязанностей граждан согласно Конституции РФ. И это давно не вызывает споров. Так и содержание права на образование развивается в отраслевом законодательстве, где права, обязанности и ответственность сторон конкретизируются, разбиваются на правомочия; к конституционным добавляются образовательные права, регулируемые трудовым правом (к примеру, в ТК РФ этому посвящена глава 26 «Гарантии и компенсации работникам, совмещающим работу с обучением», ст. 196 и ст. 197 о правах и обязанностях работника и работодателя в части повышения квалификации), гражданским правом (глава 39 ГК РФ «Возмездное оказание услуг»). Вместе с тем нормы многих отраслей права, включаясь в общую нормативную систему регулирования отношений в сфере образования, по образному выражению Г.А. Дороховой, теряют права гражданства, приобретают иное звучание. Именно эти обстоятельства во многом и обусловили становление и развитие концепции образовательного права.

Путь движения права на образование по отраслям прослеживает В.И. Шкатулла в учебнике «Образовательное право».

---

<sup>458</sup> Дорохова Г.А. Указ. соч. С. 18.

Все исследователи сферы образования отмечают, в принципе, одно и то же: отношения в образовании регулируются посредством различных отраслей права; образовательное право – это формирующаяся отрасль, либо комплексная, либо самостоятельная (принципиально, что в настоящее время в теории права вообще нет единства мнений о возможности-невозможности существования комплексных отраслей); все обращают внимание на снижение властно-императивных начал в этих общественных отношениях.

Полагаем, что право на ВПО – в значительной степени публичное право, мера возможного поведения в сфере публичных отношений, возможность действовать с целью осуществления тех или иных человеческих интересов. Это принципиально важно оговорить, поскольку из этого логично должно проистекать социально ответственное отношение личности к возможности получения высшего образования и соответствующее отношение общества к такой личности. И поскольку публичное право многообразно, из его отраслей к образовательным отношениям традиционно ближе всех право административное наряду с конституционным. Административно-правовая организация механизма управления высшим образованием – это отношения государства, общества и личности в сфере высшего образования; управленческие связи в системе органов государственной власти по поводу высшего образования; государственно-организационное воздействие на высшую школу как социальный институт; взаимодействие органов управления высшим образованием с общественно-государственными и общественными организациями<sup>459</sup> (отметим, что в этом перечне нет внутриорганизационных отношений, отношений между вузом и обучающимся, между преподавателями, между преподавателями и студентами и т.п.).

Именно с учетом публично-правовой составляющей в регулировании образовательных отношений применяется императивный метод. Он отчетливо прослеживается, к примеру, в Типовом положении о вузе, в котором государство достаточно обстоятельно регламентирует многие составляющие уставной деятельности вузов.

---

<sup>459</sup> *Штыков В.В.* Административно-правовая организация механизма управления высшим образованием: региональный аспект. С. 9–10.

В то же время образовательные правоотношения в значительной степени лишены многих признаков, которые жестко привязывали бы их к административному праву. И поскольку, в отличие от публичных отраслей, собственно образовательная деятельность осуществляется негосударственными органами и не только государственными организациями, метод публичного права вообще не может в полном объеме транслироваться на образовательные отношения.

Известно, что совокупность мероприятий, проводимых государством в той или иной области управления, именуется политикой. Основными инструментами, с помощью которых реализуется политика, являются правовые механизмы и способы. Они и становятся определяющими в отраслевом режиме. Заявленная государством политика в области образования (ст.2 закона РФ «Об образовании»), особенно высшего (ст. 2 ФЗ «О ВПО»), не может осуществляться только методами, характерными для административного права, даже с учетом меняющихся приоритетов в этой сфере. Внутрисистемные, внутривузовские отношения, прежде всего образовательные, а также отношения вуза и общества, в том числе в лице абитуриентов и их родителей, предполагают иные подходы.

Своеобразие правового режима образовательного права, выраженное в его принципах, последовательно завершается в методе правового регулирования отрасли. Его обстоятельную характеристику дал В.М. Сырых.<sup>460</sup> Не соглашаясь в полном объеме с его трактовкой метода образовательного права, вычленим то, что представляется главным и делает метод образовательного права отличным от других отраслей:

1) применение наряду с императивным методом (методом централизованного регулирования, или методом субординации) императивно-диспозитивного метода;

2) сочетание государственного регулирования и контроля с автономностью образовательных учреждений (а в сфере высшего образования эта особенность проявляется наиболее ярко) и академическими свободами;

---

<sup>460</sup> *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. С.271–286; *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права. М., 2000. С. 33–56.

3) специальный порядок приема в образовательные учреждения (это особенно важное условие для возникновения образовательных отношений в системе высшего и послевузовского профессионального образования);

4) своеобразии правового статуса участников образовательных отношений (оно концентрировано и особенно наглядно проявляется в статусе студента, который мы рассмотрим в главе 3);

5) специфика правоприменительной деятельности в процессе текущей и итоговой аттестации обучающихся;

6) особенности применения юридической ответственности к участникам образовательных отношений (хотя эта особенность производна от предыдущей, необходимо выделить ее, так как она влечет за собой специфические условия и процедуры ответственности).

В административном праве действует принцип «разрешено то, что разрешено», то есть преобладают запреты. В праве образовательном по характеру сочетания запретов и дозволений комплексный, комбинированный тип регулирования, но преобладающий – дозволительный. Применительно к сфере ВПО этот подход законодателя отчетливо прослеживается в законодательстве об образовании и в таких определяющих подзаконных нормативных актах, как Типовое положение о вузе, ГОС ВПО и др.

Преобладание дозволений и правомочий отражается и в статусе и компетенции образовательного учреждения (см., например, ст. 14, 15, 32, 41 и др. закона РФ «Об образовании», ст. 3, 5, 8, 11, 12 и др. ФЗ «О ВППО»), и в статусе участников образовательного процесса (ст. 50, 55 закона РФ «Об образовании», ст. 16, 20 ФЗ «О ВППО»).

Даже использование метода принуждения при реализации права на образование осуществляется в соответствии с нормами педагогики и возрастной психологии, следовательно, и сам метод модифицируется, приобретает иные качества.<sup>461</sup> В то же время нельзя впрямую связывать педагогические отношения и правовые нормы. Полагаем, что собственно педагогические отношения вообще не подлежат правовому регулированию – как, к примеру, личные отношения супругов, распределение обязанностей внутри семьи не

---

<sup>461</sup> Подробно об этом писала Г.А. Дорохова (См.: Законодательство о народном образовании. С. 14.)

являются предметом семейного права до тех пор, пока не нарушены законные права и интересы членов семьи, действующие правовые нормы. Объектом правового воздействия могут быть только вопросы организации учебного процесса и отношений, связанных с ним (вытекающих, сопровождающих и т.д.), то есть именно образовательные отношения. Термин «педагогические отношения», который включает обучение, воспитание, присмотр и уход,<sup>462</sup> не охватывает в полной мере тех отношений, которые регулирует образовательное право, его нельзя считать универсальным в силу следующих обстоятельств:

- «присмотр и уход» не юридические понятия и в своем первоначальном значении образовательным правом как составляющие общественных отношений в системе высшего образования вообще не регламентируются;
- и обучение с точки зрения педагогических отношений (исходя из самой этимологии слова «педагогика» как науки о воспитании и обучении) не требует жесткой правовой регламентации; правовые нормы лишь очерчивают границы возможного и дозволенного при организации учебного процесса (продолжительность, условие соответствия стандартам и санитарно-гигиеническим требованиям, недопустимость применения запрещенных или опасных для жизни и здоровья обучающихся методов и т.д. – см. Типовое положение о вузе); конкретное содержание каждого занятия, домашнего задания, приемы и метода изложения материала, формы контроля, опроса во многом определяются самим преподавателем, зависят от его индивидуальности;
- в настоящее время воспитание обучающихся – это компонента ГОС ВПО, образовательного стандарта, и один из аккредитационных показателей,<sup>463</sup> следовательно, это направление педагогической деятельности в части обязанности преподавателя и всего вузовского коллектива также охватывается понятием «высшее образование» и регулируется образовательным правом, однако

---

<sup>462</sup> См.: Шкатулла В.И. Образовательное право. С. 227.

<sup>463</sup> Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения. – Утв. пост. Правительства РФ от 2.12.1999 г. № 1323.

содержание воспитания как педагогической функции определяется только наукой педагогики;

- реализация вузом функции образования неотделима от такого направления его деятельности, как научные исследования, а также от задач обеспечения жизнедеятельности образовательного учреждения. То есть отношения, складывающиеся в ходе основной уставной деятельности вуза, далеко выходят за рамки педагогических, даже в процессе собственно обучения.

Специфика метода образовательного права при всей его относительной самостоятельности обусловлена особенностями предмета правового регулирования данной отрасли права. Несмотря на определенность предмета образовательного права, представляется, однако, что его метод до конца еще не сформировался. Собственную аргументацию в подтверждение этого тезиса приводит и В.И. Шкатулла.<sup>464</sup> Присоединение России к Болонскому процессу означает очередные изменения в характере образовательных отношений, а следовательно, и в методе их регулирования. Эта незавершенность может быть объяснена и с позиции изменения типа организации управления высшим образованием – переходом от командно-административного, где вуз был элементом единой государственной системы управления, к либеральному, с преобладанием горизонтальных связей.<sup>465</sup>

Т.А. Владыкина, говоря об отсутствии предмета образовательного права, перечисляет разнообразные отношения, возникающие в процессе образовательной деятельности, которые регулируются «традиционными» отраслями права, полагая, вероятно, что они не имеют ни связующего ядра, ни каких-либо отличительных особенностей, позволяющих объединить их рамками единой отрасли права.<sup>466</sup> Действительно, образовательные отношения требуют комплексного подхода к их регулированию, ни одна традиционная отрасль права не охватывает их полностью. Прочитируем еще раз Г.А. Дорохову: «...нормы многих отраслей права, включаясь в общую нормативную систему регулирования отношений в сфере образования,

---

<sup>464</sup> См.: Образовательное право. С. 35.

<sup>465</sup> Подобную типизацию дал применительно к высшему образованию В.В. Штыков в указ. соч. С. 8.

<sup>466</sup> Владыкина Т.А. К проблеме образовательного права. С. 26–27.

теряют права гражданства, приобретают иное звучание. Именно эти обстоятельства во многом и обусловили становление и развитие концепции образовательного права».<sup>467</sup> Кроме того, межотраслевые пересечения уже давно присутствуют и в традиционных отраслях права, однако это не вызывает дискуссии об их отраслевой состоятельности. Сегодня это очевидная тенденция правового регулирования многих современных правоотношений. Нормы административного права имеются почти во всех отраслях права. В свою очередь, рамки административного процесса предполагают применение разных отраслей права.<sup>468</sup> Стихийные рыночные преобразования вторгаются в эту сферу, разрушая юридическую сбалансированность прав и обязанностей субъектов административных правоотношений.<sup>469</sup> Многие учебники административного права в значительной степени отражают наличие цивилистических начал в государственном регулировании, посвящены проблемам правового регулирования рыночной экономики, то есть хозяйственному праву. И, наоборот, общеизвестно наличие в ГК РФ норм об административном регулировании имущественных отношений, и особенно предпринимательской деятельности.

Проявляется имущественный характер в традиционно-властных отношениях финансового права.<sup>470</sup> На основе норм административного и гражданского права активно формируется медицинское право.<sup>471</sup>

Д.Н. Бахрах, рассматривая вопросы дисциплинарной ответственности в административном праве, переносит эту модель даже на те виды общественных отношений, участники которых не связаны уставами о дисциплине или трудовым договором.<sup>472</sup> И, наоборот, заявленная тема исследования – административно-правовое

---

<sup>467</sup> Дорыхова Г.А. Законодательство о народном образовании. С. 13.

<sup>468</sup> Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право. С. 4.

<sup>469</sup> Новоселов В.П. Управление здравоохранением. С. 55.

<sup>470</sup> Карасева М.В. Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы//Государство и право. 2003. № 12. С. 6.

<sup>471</sup> Бахрах Д.Н. О предмете административного права в России. С. 37; см. также Стеценко С.Г. Юридическая регламентация медицинской деятельности в России (исторический и теоретико-правовой анализ): Автореф. дис... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 56 с.

<sup>472</sup> Бахрах Д.Н. Указ. соч.

обеспечение прав и свобод гражданина – кажется необоснованно суженной, если сводится только к проблемам осуществления полномочий органов милиции в этой сфере.<sup>473</sup>

Во многом эти переносы и заимствования объясняются тем, что часть предметов регулирования публичного права является смежной, подпадая и под юрисдикцию частного права. Там, где это переплетение особенно нераздельно, выстраиваются смешанные отрасли.<sup>474</sup>

Еще ранее Д.Н. Бахрах обратил внимание на то, что, к примеру, между таможенным правом как институтом административного права и совокупностью норм, регулирующих деятельность рассматриваемого ведомства, нельзя ставить знак равенства: наряду со специфической деятельностью, специфическими отношениями, которые требуют особого регулирования, существует и обычная организационная деятельность, обычные отношения, которые осуществляются на основе общих норм.<sup>475</sup> Так и административное право не может охватить все многообразие общественных отношений в системе образования, «уступая» их праву образовательному, но сохраняя свое присутствие, когда речь идет об общем регулировании, организации деятельности органов управления образованием, управляющем воздействии в отношении подведомственных вузов и т.п. В свою очередь, образовательное право имеет свой собственный объект воздействия, специфические общественные отношения. В сфере высшего образования это образовательные (не педагогические!) и непосредственно связанные с ними правоотношения: прием, студенческое самоуправление, деятельность общественных и государственно-общественных организаций и объединений, научные исследования, а также финансово-хозяйственная деятельность вуза, обеспечивающая его уставные задачи и функции и т.д. Как пишет Г.А. Дорохова, именно их специфика со всеми особенностями взаимных связей и зависимостей отражается в регулирующих эти отношения законодательных актах и составляющих их нормах права. В свою очередь, правовые нормы, фиксируя целостность системы

---

<sup>473</sup> См.: Прудников А.С., Андриашин Х.А. Указ. соч.

<sup>474</sup> Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Введение в российское право. М.: Городец, 2003. С.37–45.

<sup>475</sup> Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 8.

общественных отношений в данной области, образуют собственную систему с характерной для нее иерархией уровней связей. Ее-то она и предложила назвать образовательным правом.<sup>476</sup> Нельзя не согласиться с автором в том, что отраслевая принадлежность этих норм обусловлена единством их назначения, однопредметностью их содержания, взаимосвязанностью, объединяющей их в особую целостность.

Таким образом, в системе образования, особенно высшего (оно выступает как подотрасль со своими институтами), представлены:

- особые субъекты;
- собственный предмет;
- формирующийся метод регулирования;
- внутренняя структура;
- достаточная нормативная база;
- соответствующие теоретические разработки и научные исследования.

Следовательно, можно говорить о реально существующем подразделении в правовой системе, об отрасли права со всеми необходимыми признаками. Подход к образовательному праву как к формирующейся самостоятельной отрасли права, наряду с дальнейшим развитием юридической теории, должен способствовать и таким важным практическим задачам, как обеспечение изменения отношения к системе образования, прекращение практики нивелирования проблем системы и возвращение государства в образование.

Поэтому административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на ВПО включает в себя, наряду с указанными в главе 1 компонентами, образовательное право вкупе с образовательным законодательством, которое позволяет наиболее эффективно регулировать отношения в сфере ВПО и надлежащим образом закрепить статус студента, одной из ключевых фигур образовательных отношений, который также представляет собой квинтэссенцию норм, действующих в этой сфере правовых отношений.

### **Глава III. Правовое положение студентов**

---

<sup>476</sup> См.: *Дорохова Г.А.* Законодательство о народном образовании. С. 17.

### 3.1. Понятие и элементы правового статуса студента

В российской науке все отчетливее признается особая роль проблем молодежи на современном этапе развития нашего общества. Молодежь представляет собой и фактор политического баланса, и воспроизводственный потенциал нации. От состояния молодежи зависит и самое близкое будущее страны, и историческая перспектива России. Значительную часть молодежи составляет студенчество, прежде всего студенты вузов. Это особая социальная группа в составе молодежи (страта), ее «самый организованный отряд»;<sup>477</sup> субъекты со специальным правовым статусом в административном праве<sup>478</sup> и особый контингент обучающихся в образовательном праве.

На необходимость тщательного исследования структуры, особенностей и способов (приемов) законодательного оформления административно-правового статуса российских граждан в свете меняющихся приоритетов системы государственного и муниципального управления указывается в административно-правовой литературе. И с этих позиций статус гражданина, реализующего свое право на ВПО в системе разнообразных связей в образовательных отношениях, во многом обусловленный административно-правовыми подходами, представляет значительный интерес.

Исследуя проблемы административно-правового обеспечения права граждан на ВПО, необходимо провести анализ статуса студентов – активных субъектов образовательных отношений. Во многом именно ради него запускается весь механизм. Юридический статус субъекта права, характеристика субъектов общественных отношений имеют основное значение при исследовании проблемы предмета правового регулирования. «Недооценка тщательного структурного исследования главного системного элемента структуры конкретной отрасли в определенной степени сказывается и на правотворческом процессе... Человеческий фактор как ведущий

---

<sup>477</sup> Резолюция Всероссийского студенческого форума. М., 2001. С.4. (Цит. по: Информация по развитию студенческого самоуправления в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования//Бюллетень Минобразования России. 2003. № 3. С. 25.)

<sup>478</sup> См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С.61–64; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. С.281–285; *Князев С.Д.* Административно-правовой статус российских граждан: структура, состояние, совершенствование. С. 27; и др.

правообразующий фактор и воздействующий на формирование различных институтов не получает достаточно четкого и полного своего выражения».<sup>479</sup> В равной степени это относится и к отношениям в области образования. Многие недостатки образовательного законодательства действительно можно объяснить недостаточным вниманием к истинному положению гражданина в сфере высшего образования.

«Каждой ступени в историческом развитии прав и свобод присуща своя юридическая концепция человека как субъекта права и соответствующие представления о его правах и обязанностях, его свободе и несвободе».<sup>480</sup> Статус студента тоже претерпевает существенные изменения по мере становления и развития российской государственности, отражая тип социально-экономической организации общества, степень соответствующего развития цивилизации, степень его гуманизации и либерализации. На каждом историческом этапе правовое положение студента отличается определенным своеобразием.

С точки зрения логики и техники законотворческого процесса законодатель должен определять правовое положение субъектов, их права и обязанности в соответствии со свойствами и особенностями урегулированных данной отраслью общественных отношений, а также в соответствии со свойствами и особенностями субъектов этих отношений. Если не определены надлежащим образом на теоретическом уровне и законодательно не закреплены свойства и особенности общественных отношений, не может быть и надлежащего закрепления статуса субъектов этих отношений. Совершенствование законодательства об образовании, нормативное обеспечение права граждан на ВПО во многом зависят именно от того, как государство, общество и личность воспринимают студента, каким «пакетом» прав, обязанностей и ответственности сопровождают его пребывание в стенах вуза и вне его в период обучения.

Н.В. Витрук характеризует правовой статус личности в социальном отношении как определенную систему («каталог», «номенклатура») социальных возможностей жизнедеятельности

---

<sup>479</sup> Придворнов Н.А. Достоинство человека как основа права и демократической государственности//Общая теория государства и права. С 323.

<sup>480</sup> Нерсесянц В.С. Философия права. С.107.

человека. В законе она закреплена в системе юридических (субъективных) прав и обязанностей и законных интересов, содержание которых определяется господствующими общественными отношениями. Содержание правового статуса в целом определяет рамки деятельности лица по отношению к другим людям, коллективам, границы его активной жизнедеятельности и самоутверждения. Став студентом, личность становится полноправным участником собственно образовательных и связанных с ними отношений, являющихся составной частью длящихся отношений по реализации конституционного права на ВПО, и приобретает специальный правовой статус. Именно этот статус – по схеме, предложенной Н.В. Витруком, – с момента издания приказа о зачислении «очерчивает границы возможного и необходимого поведения личности, определяет меру пользования конкретными материальными и духовными благами через указание прав, обязанностей и законных интересов» в данной области общественных отношений.<sup>481</sup> Вместе с тем статус студента в цивилизованном государстве не должен каким-либо образом ограничивать личность в ее общегражданских правах, так как он произведен от правового статуса гражданина, является его частью. Будучи студентом, личность продолжает нести установленные Конституцией и другими законами обязанности: платить налоги, служить в армии, соблюдать действующее законодательство и иные нормативно-правовые акты. Студент имеет право на объединение в общественные организации, на свободу слова и т.д.

В дочерней отрасли современного административного права – праве образовательном – роль граждан–студентов в составе субъектов образовательных отношений должна существенно вырасти. Следует признать, что идея о студенте как ведущей фигуре в системе высшего образования может вызывать известное неприятие со стороны представителей академического сообщества и вузовской администрации. Этому обстоятельству можно дать свое логическое объяснение, так как обучение – это лишь одна из трех задач вуза как центра образования, науки и культуры (ст. 8 ФЗ «О ВПО»).

Правовой статус является сердцевиной нормативного выражения основных принципов взаимоотношений между личностью и государством, по сути он представляет собой систему эталонов,

---

<sup>481</sup> См.: *Нерсесянц В.С.* Указ. соч. С.116.

образцов поведения, поощряемых и защищаемых от нарушений государством и, как правило, одобряемых обществом. В условиях демократизации всей жизни, постепенного отхода от преимущественно командно-административных методов руководства, изменения государственных функций в управлении социальными процессами, а также формирования качественно новых принципов педагогики изменился и статус студента. Важнейшим приоритетом административно-правового обеспечения положения граждан в сфере публичной администрации (добавим, в том числе, в образовании), является развитие, детализация, конкретизация и гарантирование конституционных норм, фиксирующих основные права, свободы и обязанности российских граждан.<sup>482</sup> Правовой статус студента как квинтэссенция отношения государства и общества к этой фигуре также должен отражать эти тенденции.

Согласно ст.16 ФЗ «О ВПО», студент – это лицо, в установленном порядке зачисленное в вуз для обучения. Строго говоря, под это определение подпадают и другие категории обучающихся в вузе. Так, если в составе вуза есть подразделения начального или среднего профессионального образования, то, следуя логике законодателя, обучающиеся в этих структурах тоже могут называться студентами. Следовательно, необходимо законодательное уточнение: не просто для обучения, а для освоения в полном объеме образовательных программ ВПО, завершающегося выдачей соответствующего документа об образовании.

Студенты – это основной, но не единственный «объект» приложения вузовской активности. В процессе выполнения своих основных функций вуз аккумулирует различные категории обучающихся. В современном образовательном учреждении ВПО ими, в соответствии с ФЗ «О ВПО» могут быть:

- слушатель – лицо, обучающееся в вузе на подготовительном отделении, в подразделениях повышения квалификации; в ординатуре или интернатуре медицинских вузов; лицо, параллельно получающее второе высшее образование (ст. 18);
- аспирант – лицо, имеющее высшее профессиональное образование, обучающееся в аспирантуре и

---

<sup>482</sup> См. об этом: *Князев С. Д.* Указ. соч. С.27.

подготавливающее диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук;

- докторант – лицо, имеющее ученую степень кандидата наук и зачисленное в докторантуру для подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук (ст.19).

Кроме того, не будучи обучающимися, являются субъектами отношений, связанных с образовательными, абитуриенты. Это лица, выразившие желание пройти вступительные испытания в вуз (вузы) и подавшие необходимые документы.

Если вуз реализует программы общего, начального профессионального образования, в его контингенте также числятся обучающиеся (п. 62 Типового положения о вузе). Очевидно, что использование этого термина в таком контексте нельзя считать удачным, так как обучающийся – это понятие универсальное, определяющее одного из субъектов образовательных отношений. Именно так его применяет законодатель в двух цитируемых законах об образовании, так им оперируют в соответствующей литературе.<sup>483</sup>

Несмотря на расширяющуюся практику включения в структуру вуза учреждений среднего профессионального образования – техникумов, колледжей и т.п., статус обучающихся в вузе по программам среднего профессионального образования до сих пор нормативно однозначно не определен. Представляется, что и для них нет иного варианта, как отнести их к другим категориям обучающихся в вузе.

Строго говоря, статус вуза как коллективного субъекта административного права предполагает необходимость комплексного исследования статуса всех обучающихся – все они, в конечном счете, обеспечивают основную уставную деятельность вуза, а следовательно, сопровождают реализацию права на ВПО. Их присутствие в вузе позволяет дополнять статус студента, студенты в процессе обучения могут дополнительно осваивать образовательные программы иного уровня, переходить в другие категории обучающихся в том же

---

<sup>483</sup> См.: Основные положения концепции Кодекса РФ об образовании (Общая часть). М., 2001. С. 37; *Шкатулла В.И.* Образовательное право. С. 193; *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права. С. 83; и др.

образовательном учреждении; следовательно, их надлежащая оценка позволяет полнее оценить статус студентов.

В то же время возможность повышения научной или профессиональной квалификации в том же учебном заведении позволяет моделировать образовательные программы, и траекторию обучения студентов. Она также может служить дополнительной мотивацией к хорошей учебе, к выбору соответствующего уровня (ступени) высшего образования и т.д. В определенной степени благодаря аспирантам и докторантам осуществляется интеграция образовательной и научной деятельности в вузе. В свою очередь, слушатели подразделений ДПО вуза – ФПК, факультетов дополнительного образования и др. – обеспечивают изменение содержания образования как фактор обратной связи «образование - производство», являются своеобразным тестом качества знаний преподавателей и стимулируют их обновление с учетом современного состояния техники и технологий. Кроме того, это особый контингент, который требует иных педагогических подходов и обучающих методик, высокой квалификации и педагогического мастерства лектора. Следовательно, реализация программ ДПО в вузе позволяет улучшать качество образовательного процесса и для студентов, так как благодаря слушателям совершенствуются и сами преподаватели, и учебные курсы, и образовательные технологии.

Таким образом, триединая задача вуза как центра образования, науки и культуры и его статус коллективного субъекта административного права означают важность и значение комплексного исследования как статуса самого образовательного учреждения, так и статусов различных категорий обучающихся в вузе. Все они, в конечном счете, обеспечивают основную уставную деятельность вуза в силу своего присутствия - как объекты приложения вузовской активности, а, следовательно, так или иначе, прямо или косвенно сопутствуют процессу обеспечения реализации права на ВПО, взаимодополняют и обогащают статус студента.

Однако задача этой работы несколько уже. Ядро, стержень отношений в системе высшего образования составляют студенты. Само название образовательного учреждения этой сферы – высшее учебное заведение, образовательное учреждение ВПО – корреспондирует именно к студенту как к лицу, основная задача которого заключается в надлежащем освоении этих программ.

Студенты - основной вузовский контингент. Это и есть то лицо, которое реализует собственно права на ВПО. И вся деятельность вуза в конечном счете направлена на обеспечение организации учебного процесса. Можно ограничиться только научными исследованиями, подготовкой кадров высшей квалификации – и это будет научное учреждение. Можно сосредоточиться на воспитательной и просветительской работе – это будет учреждение культуры или дополнительного образования. Можно обучать, подготавливая в вуз, повышая квалификацию или давая дополнительную профессию, – и это будут организации ДПО. Вузы, наоборот, тяготеют сегодня к объединению разноуровневых образовательных структур, включают в свой состав научные, производственные, социально-культурные учреждения – но при этом останутся университетами, институтами, академиями до тех пор, пока в контингенте есть хоть один студент. То есть статус образовательного учреждения ВПО обеспечивают именно студенты. Следовательно, с учетом вышеизложенного статус студента должен представлять наиболее объемную, законченную модель статуса личности, обучающейся в системе ВПО и аккумулирующей в себе все составляющие вузовской жизнедеятельности. Эта модель и является объектом настоящего исследования. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что, говоря о специальном правовом статусе в административном праве, упоминают, как правило, студентов, гораздо реже – обучающихся. Студенты уже обладают полной дееспособностью и в административном, и в образовательном праве, это наиболее «оформленные» субъекты образовательных отношений.

В настоящее время, когда, как уже отмечалось, перспективы жизни общества во многом зависят от состояния образования и уровня образованности населения, от степени подготовленности, профессиональной квалификации и общего культурного уровня специалистов, вопрос о реализации права на ВПО и правовом статусе студента приобретает особую актуальность. Статус студента – это важная социально-юридическая категория, неразрывно связанная с политикой государства, социальной структурой общества и уровнем его демократии. Однако с юридической точки зрения эта проблема практически не исследована до настоящего времени.

Анализ вузовских уставов<sup>484</sup> свидетельствует о том, что вузы не уделяют достаточного внимания этой проблеме. Формулировки, определяющие статус студента, воспроизводят нормы закона РФ «Об образовании», ФЗ «О ВППО», Типового положения о вузе. Вузы, подведомственные одному органу исполнительной власти, в уставах в основном копируют друг друга, если в соответствии с законом какие-либо вопросы студенческого статуса должны быть урегулированы в локальных актах. Это касается, например, условий перевода с платного обучения на бесплатное, порядка и срока восстановления лиц, отчисленных по неуважительным причинам, видов поощрения и др. Безусловно, определяющим моментом в формировании статуса студента является закон, и именно он наряду с Типовым положением о вузе является образцом и обеспечивает единообразие в подходах, гарантирует необходимый объем предоставляемых возможностей и налагаемых обременений. С учетом автономии вузов и предполагаемых различий в их статусе в зависимости от типа и вида, формы собственности и т.д. логично было бы ожидать большего разнообразия в локальных актах.

Понятие «правовой статус» в достаточной степени исследовано в отечественной литературе – как в общетеоретическом плане, так и по отраслям, в том числе в праве административном. При этом в состав статуса традиционно включаются правосубъектность, права и обязанности, ответственность и гарантии.

Правовое положение граждан определяется прежде всего объемом и характером их правосубъектности в той или иной сфере правоотношений в привязке к сфере частного или публичного права. Через общеправовую характеристику исследуемый объект «связывается» с той отраслью права, которая в основном, главным образом воздействует на него. Правовое положение студентов, равно как и иных категорий обучающихся в вузе (курсантов, слушателей, ординаторов, адъюнктов, аспирантов), отличается значительной спецификой. В их статусе отражается пересечение публично-правовых и частных интересов, в формировании их прав и обязанностей задействованы многие отрасли права (см. главу 2). Поэтому в состав элементов статуса должна быть включена общеправовая характеристика конкретного субъекта права, позволяющая в полной

---

<sup>484</sup> Их список приводится в конце данной работы.

мере учесть те отрасли права, которые участвуют в формировании его специального статуса.

Общеизвестная позиция, что студент – это лицо со специальным правовым статусом в ряду категорий «общее – особенное – специальное».<sup>485</sup> Общеправовой статус студента – это правовой статус личности, человека и гражданина. С этого, как правило, начинается характеристика любого специального статуса.

Особенный статус в процессе реализации конституционного права на ВПО гражданин приобретает, поскольку включается механизм обеспечения этого права, то есть личность становится участником административно-правовых отношений (так появляется административно-правовой статус). Специальный статус – это собственно статус студента.

В.М Сырых различает шесть видов статусов гражданина в зависимости от уровня норм, которыми определяются права и обязанности участников образовательного правоотношения: международно-правовой, конституционный, отраслевой, специальный, региональный и индивидуальный.<sup>486</sup> Его классификация носит специальный характер, поскольку автор распространяет ее на тех, кто уже обладает специальным правовым статусом как участник образовательных отношений. В то же время ее как универсальную можно применить к любому участнику общественных отношений. В этой связи уместно вспомнить, что процесс конкретизации правовых статусов личности «заканчивается, в сущности, лишь применительно к отдельному гражданину – Иванову, Сидорову и т.д.».<sup>487</sup>

Реальный объем правосубъектности студента зависит от различных обстоятельств. Прежде всего, в его основе лежат общие права, обязанности и ответственность обучающегося с точки зрения российского законодательства и иных нормативно-правовых актов об образовании. Особый статус обучающихся в военных и т.п. образовательных учреждениях закреплен в Типовом положении о

---

<sup>485</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. С. 77–80; Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. С.186–187.

<sup>486</sup> Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. С. 85.

<sup>487</sup> Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. С. 23. (Цит. по: Якимов А.Ю. Статус субъекта права. С. 6.)

военном образовательном учреждении ВПО.<sup>488</sup> Его также обуславливают такие факторы, как статус вуза (государственный, муниципальный или частный, аккредитованный или нет); ведомственная принадлежность образовательных учреждений; источник финансирования обучения (бюджет различного уровня, средства физических или юридических лиц); региональные особенности (например, наличие специального нормативного правового акта о льготах и компенсациях); обучение на договорной основе, в соответствии с целевыми договорами между вузом и органами исполнительной власти или местного самоуправления, иными договорами, допустимыми Порядком приема, двух- или трехсторонними договорами с участием работодателя; индивидуальные способности студента, предшествующий уровень его образования; право на льготы (сиротам, участникам боевых действий, жертвам аварии на ЧАЭС, студентам из семей с низким доходом и др.) и т.д.

Таким образом, понятие «статус студента» не является универсальным. Оно всегда предполагает известные уточнения. И если с точки зрения юридической терминологии право – это применение равной меры к неравным людям, то понятие «студент» дает нам обратную картину: это неравная мера, применяемая к людям, которые в силу принадлежности к одной социальной группе должны обладать примерно равным набором прав и обязанностей. В свою очередь, обучающийся, даже если мы имеем в виду обучающихся в вузах, в том числе в его специализированных структурных подразделениях, – это очень емкое родовое понятие, включающее в себя много разновидностей. Следовательно, в правовом статусе обучающегося можно выделить общие права и обязанности, обусловленные его добровольным вхождением в коллектив вуза, то есть «коллективные» права, общие для любого члена этого коллектива. Это неизменный для всех категорий обучающихся блок, статичное ядро – минимальный (хотя и довольно значительный) набор прав, обязанностей и ответственности, а также гарантии, его обеспечивающие.

Статус вуза для студента является одним из определяющих факторов. Объем и содержание правомочий обучающегося в

---

<sup>488</sup> Утверждено пост. Правительства РФ от 18.06.1999 г. № 650.

значительной степени производны от статуса образовательного учреждения.

Статус вуза как организационно-структурной формы социальных объектов (некоммерческих организаций) отражает специфику образовательных отношений в системе ВПО. Наделение вуза определенным статусом призвано обеспечить оптимальный режим его деятельности. Правовой статус вуза - это его своеобразная модель, образованная системой взаимосвязанных правовых предписаний, характеризующая положение вуза в обществе по отношению к государству, его органам, другим лицам. Главное функциональное назначение этого статуса - правовое обеспечение жизнедеятельности вуза в интересах решения стоящих перед ним задач.

Как коллективный субъект права (административного, образовательного) вуз – это организованная, обособленная самоуправляемая группа людей, наделенная правом выступать в отношениях с другими субъектами персонифицированно, как единое целое. Вуз опосредует его коллектив во внешних связях. Члены этого коллектива, в свою очередь, олицетворяют вуз, реализуют его функции. Жизнедеятельность вуза складывается из действий конкретных физических лиц – участников вузовских отношений: студентов и иных категорий обучающихся, преподавателей, научных сотрудников, других работников. Поэтому в правах, обязанностях и ответственности разнообразных членов вузовского коллектива всегда проявляются права, обязанности и ответственность вуза. Другая сторона этой взаимосвязи – это то, что правам и обязанностям обучающихся корреспондируют обязанности и права образовательных учреждений.

Поскольку правовой статус интегрирует те общие качества, которые характеризуют правовое положение субъектов одной социальной категории, а его видовые модификации формируются в зависимости от характера объекта правового регулирования, то и статус вуза отражает специфические особенности образовательного учреждения ВПО в сравнении с другими учреждениями, интегрирует те общие качества, которые характеризуют правовое положение вуза. Следовательно, и статус лиц, получающих образование в вузе, иной, нежели статус обучающихся в образовательных учреждениях других уровней. Поэтому обучающиеся в колледжах или лицеях, входящих в состав вуза, имеют гораздо больше возможностей и для продолжения

образования, и для получения дополнительных образовательных услуг, а зачастую и просто для более качественного образования.

Коллективное образование обезличивает конкретных людей, в то же время его жизнедеятельность неразрывно связана с участниками образовательных отношений: это те самые «активные элементы, существенная особенность организационных систем, которым свойственно целенаправленное поведение»<sup>489</sup>. Именно их активность, целенаправленность в принятии и исполнении решений по всем аспектам деятельности вуза обеспечивают выполнение задач образовательного учреждения. Способность субъекта предвидеть управляющее воздействие со стороны управляющего органа и действие других элементов системы и с учетом этого выбирать в рамках имеющихся альтернатив свои действия и стратегию поведения требует отвести ему самостоятельное место в механизме реализации статуса.

Таким образом, в отличие, к примеру, от государственных служащих как субъектов административного права, статус студента – это четырехмерная модель гражданина, включающая в себя: конституционный статус российского гражданина, административно-правовой статус члена административного коллектива, общий статус обучающегося и статус участника образовательных отношений в вузе. Именно универсальная многомерная модель статуса студента обеспечит надлежащую гарантированность реализации конституционного права граждан на ВПО и производного от него права на дальнейшее повышение научной и профессиональной квалификации в системе ВПО.

В рамках концепции образовательного права можно говорить о том, что статус студента зиждется на так называемой образовательной правосубъектности – это его правоспособность, дееспособность и деликтоспособность в образовательных отношениях, в основе которых административно-правовая сущность. Однако в отличие от административно-правовых норм о правоспособности и дееспособности граждан, которые «рассеяны» по различным законам и подзаконным актам, правовой статус студента саккумулирован в специальных актах образовательного права. Кроме того, он дополняется гражданско-правовыми нормами в силу разнообразных договорных отношений, возникающих в процессе и по поводу

---

<sup>489</sup> Автоматизация управления вузом. М.: Радио и связь, 1984. С.4.

образования: платное обучение, дополнительные образовательные услуги, репетиторство и т.п.

Студент – это отраслевой правовой статус. Но правоспособность студента органично проистекает из конституционного права на ВПО и охватывает все его субъективные права и юридические обязанности, предусмотренные нормами права. Право на получение ВПО как конституционное право имманентно присуще всем гражданам РФ. А вот возможность реализации правоспособности студента связана с таким юридическим фактом, как прием в вуз, то есть зачисление в число студентов, и ограничивается периодом пребывания в вузе. Не разделяя мнения В.М. Сырых о том, что это некая внешняя необходимость, согласимся с тем, что это предоставленная государством возможность вступать в образовательные и иные связанные с ними правоотношения, действовать определенным образом.

Вопрос, который заслуживает отдельного рассмотрения и потому уже поднимался в литературе, – возможность участия несовершеннолетних граждан в формировании образовательных отношений. В.М. Сырых со ссылкой на С.С. Алексеева полагает, что требования, предъявляемые к возрасту обучающихся, ранний возраст образовательной дееспособности – это еще одно свидетельство специфики образовательных отношений и доказательство самостоятельности отрасли – образовательного права.<sup>490</sup>

В административно-правовой науке давно замечено, что «момент наступления административной дееспособности гражданина единообразно и четко не определен законодательством».<sup>491</sup> Так и дееспособность студента в образовательных отношениях, то есть его способность своими действиями приобретать права и обязанности, осуществлять и исполнять их, не связана с определенным возрастом – она возникает с момента зачисления в вуз. В отличие от других отраслей права, образовательное право не устанавливает возраст дееспособности обучающихся. В Порядке приема в вузы РФ не определена ни верхняя, ни нижняя границы возрастного ценза студента (в этом принципиальное отличие в сравнении с

---

<sup>490</sup> См.: *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права. С. 15, 136.

<sup>491</sup> *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право РФ. Ч. 1. С.84; см. также *Бахрах Д.Н.* Административное право России. С.63.

Советским Союзом, когда возможность обучения на дневном отделении вуза ограничивалась возрастом в 35 лет). А реализация права на ВПО может быть начата с момента получения документа государственного образца о среднем (полном) общем или среднем профессиональном образовании, а также диплома о начальном профессиональном образовании, если в нем есть запись о получении среднего (полного) общего образования (п. 2 Порядка приема<sup>492</sup>). При этом обращает на себя внимание принципиальная ошибка, допущенная законодателем в п. 2 ст. 50 закона РФ «Об образовании», которая закрепляет право **совершеннолетних** граждан на выбор образовательного учреждения и формы получения образования. На самом деле этот выбор в сфере высшего образования лицо осуществляет самостоятельно после получения основного (полного) общего образования.

Вместе с тем, хотя В.М. Сырых считает, что образовательное право не знает института ограничения дееспособности,<sup>493</sup> можно привести единственный пример: с 2000 года не могут получать второе высшее образование безработные граждане по направлению службы занятости.<sup>494</sup> Кроме того, в основных положениях Концепции Кодекса РФ об образовании со ссылкой на ст. 55.3 Конституции РФ обращается внимание на необходимость воспроизведения в Кодексе перечня обстоятельств, по которым возможно ограничение прав граждан на образование. Между тем, несмотря на соответствующие формулировки ст. 5.1 закона РФ «Об образовании» о допустимости ограничений по признакам пола, возраста, состояния здоровья и наличия судимости, никаких специальных законов по этим вопросам не принималось. В Порядке приема оговаривается также исключение, касающееся иностранных граждан, при поступлении на обучение на так называемые «закрытые» специальности в интересах обеспечения сохранения государственной тайны.<sup>495</sup>

---

<sup>492</sup> Порядок приема в государственные образовательные учреждения ВПО (вузы) РФ, учрежденные федеральными органами исполнительной власти. – Утв. приказом Минобразования России от 14.01.2003 г. № 50.

<sup>493</sup> Введение в теорию образовательного права. С.89.

<sup>494</sup> Положение об организации профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки безработных граждан и незанятого населения. – Утв. пост. Минтруда и Минобразования России от 13.01.2000 г.

<sup>495</sup> П. 5 Порядка приема.

Субъективное право личности на ВПО, осуществляемое через статус студента, означает ту меру возможного поведения, которая определена нормами объективного права в целях пользования духовными и материальными благами и ценностями, проистекающими из высшего образования (это новые знания, информация, достижения науки и техники, культуры в целом, профессиональные навыки и т.д.). Единство и гармоничное сочетание в удовлетворении личных и общественных потребностей в статусе студента проявляются особенно четко.

Известно, что в структуре субъективного права выделяют защищенную законом возможность того или иного поведения, право требовать от обязанной стороны совершения тех или иных действий, а также возможность прибегнуть к тем или иным способам защиты и поддержки, содействию государственного аппарата или даже общественности.<sup>496</sup> Только сочетание прав, обязанностей и ответственности позволяет обеспечивать личные и публичные интересы. В этом плане образовательные отношения особенно показательны. Неоднократно подчеркивалось значение высшего образования как важнейшего фактора экономического и социального прогресса общества. Не случайно право на образование относят к общественному долгу,<sup>497</sup> проблемы образования рассматриваются высшими государственными органами и общественностью в контексте национальной безопасности. Само понятие «юридические обязанности» тесно связано с ответственностью личности, и Н.В. Витрук справедливо определяет юридические обязанности в прямой аналогии с субъективными правами как гарантированную **необходимость** в поведении личности, границы которой определены нормами объективного права в целях пользования определенными благами и ценностями для удовлетворения общественных и личных потребностей.<sup>498</sup>

Характер воплощения в жизнь прав, свобод, законных интересов личности в значительной степени определяется личностным отношением к ним их носителей. Предполагается, что личность сознательно и добровольно сделала свой выбор, став студентом, заняв

---

<sup>496</sup> Цит. по: *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности. С. 134-135.

<sup>497</sup> *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 193.

<sup>498</sup> Основы теории правового положения личности. С. 147.

определенное место в социуме. Необходимо осознать - тем самым она не только приобретает права, но и возлагает на себя определенные обязанности. Отношения в системе образования «обучающийся – вуз», «обучающийся – преподаватель» предполагают активное ответственное поведение самого носителя субъективного права на ВПО, как следствие - удовлетворительную учебу, восприятие информации, выполнение заданий, сдачу необходимых минимумов, участие в общественных вузовских процессах, соблюдение правил и запретов, исполнение предписаний и т.п. Н.В. Витрук также указывает не только на удовлетворение потребностей студента, но и на участие в создании духовных ценностей.<sup>499</sup> Без этого даже обязанный субъект образовательного процесса, добросовестно исполнивший свою функцию, не сможет способствовать реализации права студента на получение ВПО в соответствии с образовательными стандартами. Вероятно, это один из редких примеров обусловленности реализации субъективного права в первую очередь действиями самого субъекта, его обязанностями и высокой социальной ответственностью перед обществом за достижение того результата, ради которого развивается и поддерживается система высшего образования.

Свобода осуществления субъективного права на образование, возможное поведение в этой сфере общественных отношений предполагает социальную и юридическую ответственность носителя этого права за собственные действия. В обязанностях заложена определенная социальная необходимость, поэтому ненадлежащее поведение студента, в том числе не связанное напрямую с вузовской жизнью, с учебным процессом, относящееся к сфере морали и этики, может повлечь за собой прекращение образовательных отношений и наступление ответственности: административно-правовой, гражданско-правовой, уголовной. Кроме того, пребывание личности в среде студенчества для достижения определенных целей - образования, воспитания и др. - предполагает и отношения дисциплины, а следовательно, подчинение дисциплинарной власти, которая и является одним из средств достижения стоящих перед организацией целей и применяется для обеспечения ее функций. Неисполнение управленческих предписаний, требований нормативных актов об образовании, нарушение установленного порядка могут привести к дисциплинарной ответственности.

---

<sup>499</sup> Указ. соч. С.182.

Нередко проблемы ответственности в образовательных отношениях рассматриваются только с точки зрения ответственности образовательного учреждения, педагогических работников; ответственность обучающихся выпадает из поля зрения.<sup>500</sup> Полагаем, что проблемы ответственности студентов как лиц, реализующих предоставленное им Конституцией и обеспеченное государством право на ВПО, как субъектов образовательных отношений со специальным правовым статусом заслуживают особого внимания именно с учетом социальной роли образования и его государственной поддержки. Мы подробнее вернемся к этому вопросу в разделе 3.4.

В системе образования свобода личности трансформируется в академические свободы, которые в равной степени касаются и вуза, и преподавателей, и студентов. Но у каждого своя степень свободы, учитывающая свободы других, предопределенная ими в рамках однородной социальной деятельности. Фактически, в сравнении с общей свободой личности, это суженные свободы. К примеру, свобода совести означает, что никто не вправе указывать, какой человеку сделать выбор, никто не может ограничить его, сам гражданин решает, в каких формах реализовать принадлежащую ему свободу совести.<sup>501</sup> А в системе высшего образования поведение личности – студента регламентировано, помимо названных стандартов, также стандартами образования, Уставом вуза и Правилами внутреннего распорядка, Типовым положением об общежитии,<sup>502</sup> условиями договора на обучение, графиком учебного процесса, решениями ученого совета, приказами ректора, требованиями деканата и отдельных преподавателей.

Следовательно, в этом случае особенно важно закрепить в статусе студента гарантии со стороны государства на реализацию предоставленных им прав и свобод, на их охрану.

Природа социально-экономических прав делает их весьма зависимыми от устойчивости политики государства. Они менее универсальны, в отношении их допускаются нестрогие,

---

<sup>500</sup> Такова, например, позиция Курова С.В. (См.: Образование и гражданское право: Учеб. пособие. М.: Готика, 2004. С. 103-109.)

<sup>501</sup> Рассуждения о свободе личности см., например, в цит. соч. Бережнова А.Г. С.265.

<sup>502</sup> Типовое положение о студенческом общежитии образовательного учреждения высшего и среднего профессионального образования РФ. – Утв. пост. Госкомвуза России от 31.05.1995 г.

рекомендательные формулировки, их реализация зависит от состояния экономики и ресурсов. Далеко не всегда граждане могут использовать их самостоятельно, без поддержки в лице государства, его органов, структур, надлежащих субъектов. Поэтому, как бы обстоятельно ни формулировались в законе типичные социальные права, это еще не означает для граждан реальной возможности непосредственной реализации их правоприязнаний. Гарантии реализации права на ВПО как элемент статуса студента позволяют превращать его из правомочия в правообладание. И мы рассматриваем гарантии реализации прав и свобод, исполнения обязанностей, несения ответственности как необходимый элемент статуса обучающегося. В условиях многообразия форм собственности и разновидностей образовательных учреждений для участников образовательных отношений вопрос о гарантированности права на ВПО, академических свобод, иных прав студентов, исполнения обязанностей и наступления ответственности отнюдь не праздный. О.М. Кутафин и Е.И. Козлова называют гарантированность прав и свобод личности конституционно провозглашаемым принципом, при этом конкретные гарантии каждого права и свободы должны закрепляться отдельно.<sup>503</sup> Субъективные права должны иметь материальную обусловленность и гарантированность.<sup>504</sup>

В определении правового статуса личности имеет значение не только закрепленный за человеком фактический объем прав и свобод, но и те начала, на основе которых осуществляется их использование.<sup>505</sup> Таким началом в статусе студента и является конституционный статус личности. Это общий, базовый статус для всех общественных отношений. Статус студента, обучающегося в образовательном учреждении ВПО, - это тоже способ реализации конституционных прав, это статус видовой, и мы не будем выделять в его структуре то, что определено в статусе базовом.

Статус студента во многом обусловлен процедурами и условиями его вхождения в административный коллектив. Уровень и степень использования прав и свобод обучающегося в вузе или его

---

<sup>503</sup> Конституционное право России. С.189. См. подробнее: Астрахань А.А. Гарантии и пределы осуществления конституционных прав и свобод советских граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1986. 25 с.

<sup>504</sup> Основы теории правового положения личности. С. 139.

<sup>505</sup> Права человека как фактор стратегии устойчивого развития. С.186.

структурных подразделениях в решающей степени зависят от стадии поступления. Именно в процессе формирования образовательных отношений на стадии приема определяется дальнейший объем прав, обязанностей, а также их возможные ограничения. Поэтому правовые основания возникновения прав и свобод, обязанностей и ответственности обучающегося (зачисление в вуз и все, что этому предшествует) также должны рассматриваться как элемент его правового статуса.

Таким образом, сложная конструкция статуса студентов и иных обучающихся в образовательных учреждениях ВПО с переплетением прав и обязанностей, свобод и ответственности, включающая базовую и факультативную части, начинается с правовых оснований возникновения статуса и логично должна быть завершена гарантиями реализации этого статуса. При этом базовой частью будут общие элементы статуса студента, а факультативной – те, которыми он отличается в зависимости от конкретного учебного заведения.

И в завершение общих рассуждений хотелось бы вновь обратить внимание на следующее обстоятельство: для каждой социально-экономической формации характерен исторически определенный тип социального положения и соответствующий правовой статус личности.<sup>506</sup> Переходный период обустройства России влечет за собой изменение подходов к наполнению статуса студента. Будучи производным от общего правового статуса личности, он детерминирован социальными факторами и закономерностями. Поэтому, в частности, оказались неуспешными попытки навязать нашим студентам избыточную степень участия в управлении вузами в 90-е годы, в период резкой смены идеологии, падения прежних социальных ориентиров, кризиса политики и экономики. Социальная детерминация дополняется и чисто юридической, в том числе требованиями международных договоров и соглашений. И здесь возможны некоторые коллизии. Присоединение к Болонскому процессу, безусловно, отражает всевозрастающее стремление современного Российского государства к международной интеграции. Однако нормы и требования Болонского соглашения значительно опережают финансовые, организационные, материально-технические

---

<sup>506</sup> *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности. С. 117.

возможности российской высшей школы и, что особенно значимо, пока не вполне соответствуют российской ментальности и образовательным традициям.

### 3.2. Прием в вуз как основание возникновения образовательных отношений и статуса студента

Все отношения в системе образования отличаются длительностью и многостадийностью. Для возникновения отношений «вуз – студент (слушатель)» хронологически первым юридическим фактом является приказ ректора вуза о зачислении. А предшествует их возникновению еще одна очень значительная стадия, стадия формирования образовательных отношений. И хотя стартовый механизм запуска всей системы организационно-правового обеспечения реализации права граждан на ВПО – это норма Конституции, только на этапе вступительных испытаний потенциальные участники образовательных отношений встречаются, что называется, лицом к лицу.

В соответствии с Конституцией РФ зачислению в государственные и муниципальные вузы в качестве студента предшествует конкурсный отбор; аналогичный отбор согласно специальным положениям проходят абитуриенты военных и иных аналогичных образовательных учреждений.<sup>507</sup>

---

<sup>507</sup> Инструкция об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения ВПО Министерства обороны РФ. – Утв. приказом Минобороны России от 20.05.2002 г. № 205; Инструкция о порядке приема слушателей в образовательные учреждения Государственного таможенного комитета РФ. – Утв. приказом ГТК РФ от 12.04.2000 г. № 295; Инструкция об условиях и порядке приема граждан РФ в военные образовательные учреждения профессионального образования Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ. – Утв. приказом ФАПСи от 22.07.2002 г. № 210 и др., а также ранее поименованный Порядок приема

На этом этапе участниками правоотношений являются потенциальные обучающиеся и вузы. Отношения с участием абитуриентов и их родителей (законных представителей) особенно многообразны и достаточно регламентированы. Парадокс этого этапа (и его до сих пор никто обстоятельно не исследовал) состоит в том, что он несет в себе элементы и признаки различных правоотношений. Прежде всего, у вуза еще нет устойчивой правовой связи с каждым поступающим, она носит предварительный характер. Вуз дает публичную оферту, организует проведение вступительных испытаний, а далее для него наступает обязанность зачислить в вуз тех, кто пройдет конкурсный отбор. Прослеживается определенная аналогия с публичным договором в гражданском праве, еще ярче она во взаимоотношениях абитуриента и негосударственного вуза. Принципиальное же отличие состоит, во-первых, в том, что фактически вуз не заключает договоров с абитуриентами, зачисленными на бюджетное место (за исключением лиц, зачисленных в рамках целевого приема<sup>508</sup>); во-вторых, вуз зачисляет не любого, обратившегося за «образовательными услугами», а лишь того, кто смог пройти вступительные испытания и по тем или иным критериям имеет право на зачисление (о них мы скажем несколько позже).

Третье отличие, о котором уже немало сказано, заключается в том, что, независимо от наличия договора между студентом и вузом, их отношения не укладываются в стандарты гражданско-правового договора, прежде всего, с точки зрения равенства – его нет. По содержанию прав и обязанностей сторон такой договор тоже не соответствует договору на оказание услуг. Вместе с тем, в разделе 2.3 настоящей работы уже отмечалось, что подобные отношения нельзя назвать и административно-

---

в федеральные вузы РФ.

<sup>508</sup> См. Положение о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием. – Утв. пост. Правительства РФ от 19.09.1995 г. № 942; Порядок приема в вузы, п. 4, 8.

правовыми, так как они в значительной степени носят взаимно-обязательственный характер.

Вообще, пусть и с некоторым отступлением от темы данного раздела, нельзя не обозначить следующее принципиальное обстоятельство. По мнению В.М. Сырых, статус студента как потребителя услуг имеет место только в случаях, предусмотренных ч.1 ст. 45 закона РФ «Об образовании», то есть при получении платных дополнительных образовательных услуг, не предусмотренных образовательными стандартами. К ним, в частности, относится обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия по углубленному изучению предметов и др. Вуз может оказывать их не только своим студентам. Не преследуя цели подробно осветить этот вопрос, отметим лишь, что позиция должна быть последовательной, общество и граждане не должны воспринимать образование как услугу, но как социальное благо, либо оплаченное обществом, либо предоставляющее оплатившему его определенные льготы (ст. 219 НК РФ). При этом мы признаем, что наш подход не вполне отвечает терминологии Всемирной торговой организации, и Министерство РФ по антимонопольной политике также определило, что заключаемый на платное обучение договор должен соответствовать нормам ГК РФ о возмездном оказании услуг.<sup>509</sup>

Организационно-правовой гарантией реализации конституционного права граждан на ВПО служит порядок приема в вузы, закрепленный в законе и подзаконных актах, разнообразные нормы и правила, регламентирующие этот процесс. В их число входит ряд федеральных законов: помимо упоминавшихся законов об образовании, это закон РФ «О

---

<sup>509</sup> Решение коллегии МАП от 24.11.1999 г. «О соблюдении законодательства по защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг», распространенное письмом Минобразования России от 19.01.2000 г. № 14-51-59ин\04.

социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15.05.1991 г. № 1244-1, ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ, ФЗ «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ, ФЗ «О ветеранах» от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ и др.; указы Президента, постановления Правительства РФ, акты Минобразования России. Информацию подобного рода Минобразование России периодически обобщает в специальных письмах.<sup>510</sup>

Для определения порядка проведения конкурсного отбора при поступлении в вуз Минобразование России утверждает соответствующий документ – правила или порядок приема в вузы.<sup>511</sup> Неотъемлемым дополнением к нему в настоящее время фактически являются Положение о проведении единого государственного экзамена и Положение о государственных именных финансовых обязательствах. Прием в военные образовательные учреждения ВПО Министерства обороны РФ и других «силовых» ведомств, как отмечалось, регулируется специальными актами.

В Семейном кодексе РФ оговаривается, что права родителей в части образования своих детей ограничиваются получением основного общего образования (см. ст. 63), т.е., как правило, возрастом до 15 лет. В свете вышеупомянутой ранней дееспособности граждан в образовательном праве нормы, регламентирующие прием в вуз, также требуют личного участия абитуриента независимо от его возраста на всех этапах приемной кампании. Степень присутствия родителей можно обозначить как вспомогательную, они допускаются только в случаях, прямо предусмотренных вышеперечисленными актами, в целях защиты прав и законных интересов

---

<sup>510</sup>См, например, письмо Минобразования России от 29.01.2001 г. № 14-51-63ин/12 «Извлечения из законодательных актов РФ, предусматривающих льготы по приему в вузы».

<sup>511</sup> В настоящее время действует Порядок приема в вузы, утв. приказом Минобразования России от 14.01.2003 г. № 50.

несовершеннолетних граждан при подаче апелляции (п. 32 Порядка приема, п. 1.5 Положения о проведении ЕГЭ). Закон РФ «Об образовании» в ст. 16 «Общие требования к приему граждан в образовательные учреждения» также содержит пограничные формулировки: в норме общего характера (п. 2) упоминаются наряду с гражданином его родители (законные представители), а норма, регламентирующая прием в вузы, относится только к самим абитуриентам.

Вместе с тем ГК РФ не относит договор на образовательные услуги к объему частичной дееспособности несовершеннолетних (и малолетних) граждан (см. ст. 26 и 28 ГК РФ). Логично предположить, что эта сфера в равной степени не относится к области гражданских правоотношений, и нельзя рассматривать получение образования, пусть даже с оплатой его стоимости, как разновидность услуги в соответствии с правилами главы 39 ГК РФ. Вероятно, именно этим можно объяснить то обстоятельство, что ни в законе РФ «Об образовании», ни в ФЗ «О ВПО» не используется понятие «договор». Термин «образовательный договор» появился только в проекте Кодекса РФ об образовании (ст.114 проекта). На стадии вступительных испытаний несовершеннолетние граждане являются полноправными субъектами образовательных отношений и лично выполняют все действия, связанные с реализацией права на ВПО. Поэтому и при поступлении на обучение с оплатой его стоимости договор с вузом заключал, как правило, сам абитуриент, а не его родители (законные представители), пока не была введена в действие вышеназванная норма ст. 219 НК РФ, предоставляющая возможность «образовательных» вычетов по подоходному налогу конкретному налогоплательщику, а не обучающемуся.

Вуз как публичная структура, объявив о наборе студентов, на этапе приема уже несет определенные обязательства перед обществом и гражданами – потенциальными абитуриентами и должен:

- организовать работу приемной комиссии;

- публично объявить определенные сведения (правила приема в вуз, количество бюджетных мест, перечень направлений подготовки и специальностей, порядок зачисления в вуз и др. – см. п. 8 Порядка приема);
- обеспечить соблюдение лицензионных требований (по направлениям и специальностям подготовки и по численности обучающихся);
- ежедневно информировать в период приема документов о количестве поданных документов и конкурсе;
- организовать функционирование специальных телефонных линий для ответа на все вопросы поступающих;
- зафиксировать факт ознакомления абитуриента со свидетельством о государственной аккредитации вуза по выбранному направлению подготовки или специальности и с датой представления оригинала документа об образовании;
- ознакомить с правилами подачи апелляции (п. 10 Порядка приема в вузы). Это обязательство появилось только в новом Порядке приема 2003 г., и мы рассматриваем его как фактор усиления процедурных гарантий граждан при организации приема. Однако практика свидетельствует, что процедура апелляции редко позволяет добиться справедливости. Представители федерального Министерства образования, оценивая результаты приема, сами признают, что любая оценка в значительной степени субъективная, следовательно, трудно найти убедительные аргументы для пересмотра мнения экзаменатора.<sup>512</sup> Абитуриенты в силу сложившихся правил лишены также возможности оспаривать содержание вступительных испытаний, причем в

---

<sup>512</sup> См. «Поиск» за 2003-2004гг.

равной степени это касается традиционных экзаменов и ЕГЭ (раздел III Порядка приема, п. 1.7 положения о проведении ЕГЭ). Ни в одном из названных документов не упоминается право на обращение в суд как основной способ защиты конституционных прав граждан (ст. 46 Конституции РФ).

Вуз также обязан ознакомить поступающих и (или) их родителей (законных представителей) с уставом образовательного учреждения, лицензией на право ведения образовательной деятельности и предоставить возможность ознакомиться с содержанием основных образовательных программ, с документами, регламентирующими организацию образовательного процесса и работу приемной комиссии (п. 7 Порядка приема в вузы). Именно устав может дать полную картину статуса студента конкретного вуза и отразить всю специфику организации его жизнедеятельности, в том числе степень академических свобод и уровень автономии. Практика свидетельствует, однако, что на стадии поступления это в очень малой степени беспокоит абитуриентов и их родителей.

Знакомя с лицензией и свидетельством об аккредитации, вуз легко может ввести в заблуждение: вряд ли граждане знают о том, что, например, филиал должен не только лицензирование проводить самостоятельно, но и аттестацию, и аккредитацию, – если в полном объеме реализует образовательные программы. Между тем, впоследствии это незнание может привести к необходимости продолжать образование в головном вузе или вообще в другом образовательном учреждении. Еще одна хитрость, на которую в равной степени идут государственные и негосударственные вузы: открыв представительства, деятельность которых не требует лицензирования, они предъявляют абитуриентам лицензию вуза или его филиала, представляя легальным прием на обучение в этом представительстве. Представляется, что Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства должно было тщательно проверять именно этот период работы

вузов, филиалов и представительств с целью обеспечения прав абитуриентов на достоверную информацию в части уровня и качества предлагаемого образования. Не случайно появилась выраженная тенденция к резкому сокращению числа филиалов государственных вузов.<sup>513</sup>

Логично было бы все вышеназванные требования отразить в законе «Об образовании», поскольку это единственное доказательство надлежащей информированности абитуриента в случае возникновения каких-либо споров.

Порядок работы приемной комиссии – это прерогатива вуза, хотя Минобрнауки России утвердило Примерное положение о приемной комиссии.<sup>514</sup> С учетом того, что именно на этой стадии решается вопрос о принципиальной возможности реализации права граждан на ВПО, необходимо больше четких критериев в части организации процедур испытания. В этом плане заслуживает позитивной оценки соответствующая инструкция Министерства обороны РФ. С одной стороны, она отражает тенденцию к демократизации процесса зачисления в образовательные учреждения Минобороны, равно как и процесса обучения; не случайно в ней содержатся ссылки на общее законодательство об образовании. С другой стороны, в едином документе отражены все особенности приема различных категорий обучающихся и четко установлены многие процедуры (вплоть до размера фотографий на документах). И это правомерно с точки зрения обеспечения единообразия деятельности образовательных учреждений одного министерства для всех категорий обучающихся, так как все они ориентированы на единую цель – подготовку к профессиональной защите Отечества.

Хотя новый Порядок приема в вузы содержит значительно больше процедурных норм, необходимо придать им законодательную силу. И в этом плане также нельзя признать удовлетворительными формулировки главы 11 «Основания

---

<sup>513</sup> Вузовские вести. 2004. № 14.

<sup>514</sup> Письмо №10-34-434 ин/018 от 25.04. 1995 г.

возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений» проекта Общей части Кодекса РФ об образовании, как содержащие слишком общие формулировки без создания должного механизма обеспечения реализации права граждан на ВПО.

Условия конкурса в конкретном вузе должны гарантировать соблюдение прав граждан на образование и обеспечивать зачисление наиболее способных граждан, подготовленных к освоению образовательных программ соответствующего уровня и (или) ступени, если иное не предусмотрено законодательством РФ (п.26 Типового положения о вузе). Одним из способов обеспечения прав всех поступающих является примерно одинаковый набор вступительных испытаний в вузы, причем в объеме школьной программы.

При приеме в вузы искусства и физической культуры дополнительно проводятся испытания по специальности. Дополнительные испытания предусмотрены также для лиц, поступающих в военные образовательные учреждения ВПО Минобороны России: они, во-первых, позволяют определить категорию профессиональной пригодности (на основе социально-психологического изучения, психологического и психофизиологического обследования), во-вторых, оценить уровень физической подготовленности кандидатов (п. 95 Инструкции<sup>515</sup>). Кроме того, кандидаты проходят предварительное медицинское освидетельствование, а в случае поступления в вузы, отбор в которые производится после оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, оформляют соответствующий допуск. Медицинское освидетельствование необходимо также поступающим в образовательные учреждения Государственного таможенного комитета РФ (которые почему-то единообразно именуется слушателями), МВД, ФСБ и т.п.

---

<sup>515</sup> Утв. приказом Минобороны России от 20.05.2002 г. № 205.

Пока у государственных вузов еще сохраняется некоторая степень свободы в создании модели конкурсного отбора, однако наблюдается очевидная тенденция к унификации конкурса:

- Минобразование России в Порядке приема жестко закрепляет те общеобразовательные предметы, из числа которых вуз может определять свой перечень вступительных испытаний; при этом ранее практиковавшаяся возможность сдавать экзамен по информатике в качестве альтернативного одному из вступительных испытаний (без оговорок и привязки к специальности)<sup>516</sup> теперь предоставляется по усмотрению вуза (п. 12);
- засчитываются результаты централизованного тестирования;
- все экзамены с 2004 г. проводятся в письменной форме;
- введен единый государственный экзамен.

Целью этих нововведений было повышение возможности поступления в вузы. Однако в реальности они привели к еще большей градации абитуриентов, усиливая неравенство, о чем речь пойдет далее.

Расширились возможности вузов в организации приема лиц, имеющих высшее или соответствующее профильное среднее профессиональное образование (п.17 Порядка приема в вузы). В первом случае они могут быть зачислены как на первый, так и на последующие курсы. Виды и содержание вступительных испытаний определяет сам вуз, как и в случае зачисления для обучения по сокращенным программам. Безусловно, это обстоятельство также увеличивает шансы одних абитуриентов и уменьшает – других.

Очевидно, что государственные требования к организации вступительных испытаний общеобязательны для

---

<sup>516</sup> См. действовавший до 2003 г. Порядок приема в государственные образовательные учреждения ВПО (вузы) РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 24.02.1998 г. № 500.

вузов в целях обеспечения права на ВПО тех граждан, кто реализует это право впервые, не имея при этом профильного среднего образования. Они являются гарантией единообразия в организации приема на всей территории государства, то есть обеспечивают формальное равенство возможностей выпускников для поступления в любой вуз страны. В то же время дополнительные возможности вузов в рамках их автономии при зачислении отдельных категорий лиц на самом деле нивелируют это равенство.

Право на получение ВПО – это конституционное право, следовательно, и правоспособность граждан в этой части носит универсальный характер: правом поступать обладают все граждане России. Кроме того, согласно Порядку приема, в вузы принимаются иностранные граждане и лица без гражданства, граждане Республики Беларусь, соотечественники за рубежом (п.1 Порядка приема). Хотя этот логический ряд, строго говоря, лишен общего основания, сделано это ради усиления поддержки бывших граждан СССР и дальнейшего развития интеграционных процессов с Республикой Беларуссией. Круг лиц – соотечественников, которых рекомендуется принимать на бюджетные места, расширен: в 1999 г. эти рекомендации распространялись только на граждан Республик Беларусь, Казахстан и Кыргызской Республики.

Наглядным свидетельством отсутствия подлинного равенства возможностей при поступлении в федеральные вузы служит п. 2 Порядка приема, требующий наличие документа **государственного** образца о среднем (полном) общем и среднем профессиональном образовании. На сегодняшний день лица, обучавшиеся в неаккредитованных школах, не имеют права поступить в федеральный вуз. Это единственный случай, когда государство нормативно закрепляет неравенство выпускников в зависимости от статуса учебного заведения, где они получали основное (полное) общее образование. Положение о проведении ЕГЭ также допускает участие в эксперименте только **аккредитованных** общеобразовательных учреждений (п. 1.2).

В сравнении с практикой, существовавшей в СССР, действующий Порядок приема не требует для поступления в вуз трудового стажа для отдельных категорий абитуриентов (нет у таких лиц и каких-либо преимуществ при поступлении) или отработки после окончания образовательного учреждения начального или среднего профессионального образования. От поступающих на вечернее или заочное обучение не требуется работать по специальности. Также не ограничивается возможность получения второго высшего образования (раньше это разрешалось только в строго определенных случаях, но за счет средств бюджета). Существующие правила приема дают абитуриентам и такие дополнительные возможности, как право подавать копии документов об образовании, в том числе одновременно на разные специальности и в разные вузы (п. 21 Порядка приема в вузы). Важной организационной гарантией реализации права на ВПО на стадии поступления в вуз являются льготы, предусмотренные для работающих граждан: это обязанность работодателя предоставить дополнительный отпуск без сохранения заработной платы (15 календарных дней) лицам, допущенным к вступительным испытаниям, и слушателям подготовительных отделений при вузах для сдачи выпускных экзаменов (ст.17 ФЗ «О ВПО» и ст. 173 и 178 ТК РФ). Раньше все льготы подобного рода устанавливались только для лиц, совмещающих работу с обучением по вечерней и заочной форме. Теперь единственная оговорка в ТК РФ – вуз должен иметь государственную аккредитацию (см. ст. 173 ТК РФ). Существенной для работающих граждан является и рекомендация Минобрнауки России вузам «умещать» вступительные испытания в вышеупомянутые 15 дней. Это один из редких примеров соотношения норм различных отраслей права в пользу права на образование.

Рассуждая об абстрактном характере равенства при социализме, Н.С. Барабашева и А.Б. Венгеров писали, что за принципом равенства в социальной жизни «зачастую кроются низкий уровень предоставляемых благ и услуг, фактическое

неравенство со значительно отличающимися друг от друга высшими и низшими уровнями».<sup>517</sup> Эту картину наблюдаем мы сегодня и в системе высшего образования.

Одна из попыток Минобразования России изменить сложившуюся ситуацию – введение единого государственного экзамена (ЕГЭ). Однако при одновременном сохранении прежнего Порядка приема единый государственный экзамен с точки зрения обеспечения равенства принципиально ситуации не меняет. Думается, что от школ, в силу их тесного контакта с учениками и их родителями, невозможно получить объективную оценку уровня знаний. Уже сегодня практика проведения выпускных и вступительных испытаний «на местах», в районах, где вузы организуют подготовительные курсы на базе школ, дает примеры такого завышения отметок, что в случае перепроверки результатов абитуриенты уже не рискуют повторно сдавать экзамены.

Кроме того, сумма, сопровождающая ЕГЭ, – государственные именные финансовые обязательства (ГИФО), т.е. подушевое финансирование, которое «следует» за студентами, зачисленными по результатам ЕГЭ, напрямую зависит от оценок ЕГЭ. Вузы, следовательно, вынуждены будут больше сил и средств уделять рекламе в борьбе за «денежного», хорошо успевающего абитуриента, также будут стараться принимать больше абитуриентов по результатам собственных вступительных испытаний, отсекая тем самым абитуриентов с низким результатом ЕГЭ и небольшим финансированием.

Развитие практики ЕГЭ, с одной стороны, действительно увеличивает шансы на поступление в престижные вузы детей «из глубинки», позволяет вузам расширять географию приема и способствует возрастанию реальной академической мобильности. С другой стороны, вузы отстраняют от решения самого главного для них вопроса – кто пойдет к ним учиться, так как в оценке уровня знаний будущих студентов они не

---

<sup>517</sup> *Барабашева Н.С., Венгеров А.Б.* Право и распределение. М.: Изд-во МГУ, 1988. С.124.

участвуют. В периодике отмечаются и другие существенные проблемы, возникающие в связи с развитием практики ЕГЭ. Обсуждения свидетельствуют, что механизм ЕГЭ далек от совершенства. Не случайно в 2004 г. Минобразование подготовило очень подробные рекомендации по организации приема и разработке правил приема в образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, участвующие в эксперименте по введению ЕГЭ в 2004 г.<sup>518</sup>

Помимо возможных злоупотреблений, обусловленных более доверительными отношениями в школе в сравнении с «безличным» приемом вступительных экзаменов в вузе, негативным обстоятельством является и то, что в среде абитуриентов на основе ЕГЭ происходит серьезное расслоение дискриминационного характера. Во-первых, эксперимент пока проводится в отдельных регионах, за счет бюджетных средств (следовательно, за счет других нужд системы ВПО), а воспользоваться его результатами можно в любом вузе, который примет соответствующее решение; во-вторых, ЕГЭ не имеет законодательной основы и проводится лишь на основании Положения, утвержденного приказом Министерства образования. Таким образом, уже на этой стадии Конституция и федеральное законодательство об образовании корректируются подзаконным нормативным актом.

Сегодня в соответствии с законом РФ «Об образовании», Порядком приема в вузы и Положением о проведении единого государственного экзамена (ЕГЭ) и иными вышеупомянутыми актами абитуриенты делятся (по «качеству») на 10 категорий:

- сдавшие ЕГЭ;
- поступающие в вузы, не участвующие в эксперименте, но зачисленные по результатам ЕГЭ (по решению вуза);

---

<sup>518</sup> Разосланы письмом Минобразования России от 11.03.2004 г. № 03-17ин/36-03//Бюллетень Минобразования России. 2004. № 5. С.3.

- поступающие в вузы, не участвующие в эксперименте;
- поступающие в вузы, участвующие в эксперименте, но не сдавшие ЕГЭ;
- пользующиеся правом внеконкурсного зачисления;
- не сдающие вступительных испытаний (п.3 ст. 11 ФЗ «О ВПО»);
- поступающие в рамках целевого приема;
- слушатели подготовительных отделений вузов, финансируемых из федерального бюджета;
- победители и призеры Всероссийской олимпиады школьников, а также участники международных олимпиад;
- лица, зачисляемые на места с оплатой стоимости обучения на договорной основе.

Однако остается неурегулированным целый ряд вопросов: как ранжировать абитуриентов внутри каждой льготной группы? Кто и по каким критериям попадает в число поступающих в рамках целевого приема? Что делать непривилегированным абитуриентам, если у них отличные результаты вступительных испытаний, но число «льготников» больше количества мест, финансируемых из бюджета? Раз нет правовой регламентации, есть возможность субъективного, нелегитимного решения.

Следовательно, в процессе обеспечения реализации права на ВПО происходит серьезное расслоение граждан на различные категории: тех, кто получает солидные гарантии от государства и иных властных структур, и тех, кто поступает на общих основаниях. Законодательные льготы для значительной группы лиц не позволяют в полном объеме реализовать правило о зачислении граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательных программ ВПО, как это предусмотрено п.9 Порядка приема. В отдельную группу выделяются также поступающие для обучения по сокращенным программам. Как было отмечено, вуз вправе для этой категории

абитуриентов разрабатывать отдельные программы вступительных испытаний.

Обращает на себя внимание ряд постановлений Правительства РФ о формировании госзаказа на подготовку специалистов.<sup>519</sup> Хотя в этих документах не регламентируется порядок приема студентов, очевидно, что зачисляться они будут в рамках целевого приема, «съедаая», таким образом, еще часть мест.

Таким же образом осуществляется целевой прием по договорам с органами государственной власти и местного самоуправления «в целях содействия им в подготовке специалистов соответствующего уровня образования» (п. 11 ст. 41 закона РФ «Об образовании»). Еще дальше идут в развитии этой идеи вузы.

Так, в Казанском государственном технологическом университете (КГТУ) накоплен интересный опыт реализации модели соучредительства – так называемого соучредительства специальностей. Его нормативная основа - договор простого товарищества (более известного как договор о совместной деятельности). КГТУ, единственный в России, имеет двух учредителей – Правительство РФ и Кабинет Министров Республики Татарстан (в настоящее время в лице Министерства по земельным и имущественным отношениям Республики Татарстан, далее – Минземимущества). Ректор КГТУ по доверенности Минземимущества заключает договоры о соучредительстве с профильными промышленными предприятиями. В соответствии с этими договорами предприятия оборудуют вузу научные лаборатории, обновляют их один раз в пять лет, предоставляют базу практики, делают заказы на проведение научных исследований и т.д. В свою очередь, вуз зачисляет лиц, направленных этими

---

<sup>519</sup> «О конкурсном порядке размещения государственного задания на подготовку специалистов с ВПО» от 21.08.2001 г. № 606, «О порядке формирования государственного плана на 2002 г. и установлении контрольных цифр подготовки инженерных и научных кадров для организаций оборонных отраслей промышленности» от 25.12.20<sup>01</sup> г. № 891.

предприятиями, хотя и по результатам конкурса, но в рамках 10%-й квоты целевого бюджетного приема.<sup>520</sup>

Определенная практика складывается в вузах, реализующих профессиональные образовательные программы различного уровня. Применяя аналогию закона, вузы создают свои модели приема для этой категории обучающихся. Они могут выстраиваться на договоре о совместной деятельности; их основой может быть зачисление в вуз и последующее обучение в специализированной структуре вуза, реализующей образовательные программы среднего профессионального образования или интегрированные программы. В любом случае условием легитимности такого образования и возможности продолжения обучения в вузе является зачисление в соответствии с Порядком приема на первый или последующие курсы через приемную комиссию вуза. (Именно это требование зачастую нарушают негосударственные вузы, которые начинают обучать по вузовским программам уже в школе и затем зачисляют выпускников сразу на второй или даже на третий курс.) Однако напрямую эта возможность до настоящего времени не регламентируется. Значимость ее очень велика: во-первых, она делает более привлекательными образовательные учреждения среднего и даже начального профессионального образования. Во-вторых, она делает высшее образование, в том числе на бюджетной основе, более доступным для большой группы граждан с не очень хорошей школьной подготовкой. Следовательно, это тоже проблема, которую нужно регламентировать на законодательном уровне.

При всем многообразии возможностей поступления в вузы реализация конституционного права на ВПО для отдельных граждан реально обеспечена только нормой ст.8 Конституции о многообразии форм собственности и свободе

---

<sup>520</sup> Договор о реализации полномочий учредителя между Государственным комитетом Республики Татарстан по управлению государственным имуществом и КГТУ //Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо. С. 52.

экономической деятельности, которая позволила открывать негосударственные вузы, а также ст.41 закона РФ «Об образовании» и ст.29 ФЗ «О ВПО», регламентирующими платную образовательную деятельность государственных и муниципальных вузов. Формально для поступающих на места с оплатой за обучение в государственные или муниципальные вузы устанавливается тот же набор вступительных испытаний, что и для лиц, поступающих для обучения за счет соответствующего бюджета (п. 18 Порядка приема). Однако практика показывает, что при этом форма испытаний может быть иной, а уровень требований снижается. В то же время многие негосударственные вузы руководствуются государственными документами (Порядком приема и примерными программами вступительных испытаний), чтобы унифицировать практику приема наравне с вузами государственными

Особая группа абитуриентов – это так называемые слушатели. Согласно Порядку приема и ФЗ «О ВПО», слушателями являются прежде всего лица, параллельно получающие второе ВПО. Те, кто уже имеет среднее или высшее профессиональное образование, относятся к категории студентов, хотя обучаются в сокращенные сроки. Тем не менее по парадоксальной нормотворческой логике слушатели проходят вступительные испытания наравне с лицами, зачисляемыми с оплатой стоимости обучения физическими или юридическими лицами (п.21 Порядка приема), а имеющим высшее или среднее профессиональное образование вуз вправе уменьшать количество и изменять форму испытаний (п.17 Порядка приема). Безусловно, вывод тот же – порядок приема должен быть одинаковым для слушателей и лиц, имеющих ВПО, так как в итоге они получают одинаковые документы об образовании.

В интересах обеспечения равенства прав граждан при поступлении в вузы Генеральная прокуратура внесла Министерству образования представление о нарушении ст. 43

Конституции РФ и незаконности проведения ранних вступительных испытаний, мотивируя это тем, что к моменту их проведения участники не могут считаться абитуриентами – у них нет документов об образовании, а это противоречит Порядку приема и закону РФ «Об образовании». Однако на деле ранние вступительные испытания были заменены централизованным тестированием, которое по роли и значению им аналогично: как уже упоминалось ранее, результаты тестирования можно засчитывать в качестве оценки вступительных испытаний (п. 19 Порядка приема в вузы).

Нормы Порядка приема, связанные с зачетом результатов централизованного тестирования, также являются примером определенного несовершенства с точки зрения техники изложения нормативного документа. Только логическое толкование этого и связанных с ним нормативных правовых актов, а также практика и устные разъяснения Минобрнауки позволяют ответить на вопрос, на какой стадии приема вуз имеет право зачесть результаты тестирования. Хотя логика подсказывает, что это возможно только на стадии вступительных испытаний, и результаты тестирования идут в зачет вместо вступительных испытаний, возникающие у абитуриентов и их родителей вопросы свидетельствуют о несовершенных формулировках.

Только путем логического толкования можно определить, что в п. 20 Порядка приема речь идет о недопустимости повторного прохождения вступительных испытаний, хотя в этом контексте слово «конкурс» не упоминается.

Необходимость тщательного соотношения действующего законодательства и законодательства об образовании (в том числе, внутри самой системы) можно подтвердить на примере лиц, имеющих право на льготы. В законе РФ «Об образовании» не названы в числе льготников лица, уволенные с военной службы, и хотя в очередной редакции ФЗ «О ВПО» этот пробел устранен, в этой части законодательство об образовании «отстает» от законодательства о военной службе, в том числе о

статусе военнослужащих. Также в перечень «льготников» не включены лица, пострадавшие в результате аварии на Чернобыльской АЭС, хотя соответствующий закон представляет им льготы и гарантии в этой части.<sup>521</sup> И если раньше в ФЗ «О ВППО» хотя бы содержалась отсылка к действующему законодательству в отношении других категорий граждан, имеющих право на внеконкурсное зачисление, то редакция от 25.06.02 г. и ее исключила. Все пробелы в законодательстве в этой части, как уже отмечалось, восполняют ежегодные письма Минобразования России.

Таким образом, конституционное право на ВПО в практике приема преломляется на разные возможности для отдельных категорий граждан. Равенство, гарантированное ст.6 Конституции РФ, объективно нарушается. Некоторые диспропорции объективно неизбежны, к примеру в отношении детей–сирот, инвалидов: только таким образом их можно как-то «приподнять» до уровня других абитуриентов, которые выросли в хороших условиях, получили надлежащее образование и воспитание и т.п. Однако привилегии, которые государство предоставляет для получения профессионального образования лицам, уволенным с военной службы, свидетельствуют, скорее, о невозможности государства создать полноценную профессиональную армию.

Подводя некоторые итоги этого анализа, следует признать: с учетом того, что прием в вуз – определяющая стадия в формировании образовательных отношений, в процессе которых реализуется конституционное право на ВПО, необоснованно много вопросов отнесено к ведению Минобразования России и самих вузов. Проект Общей части Кодекса РФ об образовании не добавляет конкретики и не усиливает законодательные позиции приема, хотя и вводит новеллу – принципы проведения конкурса: равенство условий

---

<sup>521</sup> Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15.05.1991 г. № 1244-1 в ред. закона РСФСР от 18.06.1992 г. № 3061-1.

для всех абитуриентов, объективность оценки их знаний, гарантированность зачисления наиболее способных и подготовленных к обучению. Думается, что в окончательном тексте Кодекса декларация этих принципов должна быть подтверждена законодательно закрепленными гарантиями **равного** доступа в вузы и организационного обеспечения права на ВПО на стадии приема. Приему необходимо посвятить отдельную главу.

Коль скоро речь идет о надлежащем обеспечении конституционного права граждан, его правовая основа должна быть на соответствующем уровне (тем более что в законе РФ «Об образовании» немало норм, которые можно перенести в подзаконные акты или даже отдать на усмотрение самих вузов). От этого этапа зависит так много – прежде всего, сама возможность получения высшего профессионального образования, – что текст такого важного документа, как Порядок приема (пусть даже он остается за Минобразованием России), не должен допускать неоднозначного толкования.

Отсюда следующий важный вывод. На стадии организации и проведения вступительных испытаний акцент с автономии вузов должен быть смещен в сторону государственного регулирования. Объективно государство уже к этому тяготеет, и ЕГЭ – яркое тому свидетельство. Минобразование России должно принять единый документ по всем формам приема, основные параметры которого необходимо определить в ФЗ «О ВППО», а впоследствии – в Особенной части Кодекса РФ об образовании. Этот документ должен:

- свести воедино все общие требования к организации, проведению и содержанию различных вступительных испытаний, в том числе ЕГЭ;
- закрепить порядок формирования и работы приемной комиссии; дать исчерпывающий перечень документов, с которыми может быть ознакомлен абитуриент и его родители;

- установить процедуры апелляции, а также оговорить защиту нарушенных прав абитуриентов путем обращения в суд;
- ввести однозначные рекомендации по «ранжированию» абитуриентов с учетом права на льготы;
- отразить проблемы одновременного участия абитуриентов в конкурсе на несколько специальностей (в том числе, в разных вузах);
- соотнести процент целевого приема с квотами для лиц с правом внеконкурсного зачисления.

Все эти нормы, обеспечивающие общую регламентацию процессуальных гарантий прав абитуриентов, как того и добиваются авторы Концепции Общей части Кодекса РФ об образовании и проекта Кодекса, будут реальным механизмом защиты права граждан на ВПО уже на стадии формирования образовательных отношений.

Отметим еще один интересный парадокс, характерный для приемной кампании вузов. Несмотря на отмеченные недостатки, можно считать, что прием в вузы регламентируется государством довольно обстоятельно, поскольку это связано с реализацией конституционного права на ВПО. Так как речь идет о массовой подготовке специалистов, критерии отбора и процедуры приема унифицированы в масштабах государства. А в случаях индивидуализированной, «штучной» подготовки кадров высшей научной квалификации вузы и научные учреждения практически самостоятельны в принятии решений по отбору претендентов и требованиям к ним,<sup>522</sup> поскольку, во-первых, пребывание в аспирантуре или докторантуре – это личный интерес самого соискателя, за который государство ответственности не несет; во-вторых, в этих случаях необходимо реально оценивать способности соискателя к выполнению

---

<sup>522</sup> См. Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования. – Утв. приказом Минобрнауки России от 27.03.1998 г. № 814.

квалификационной работы, формальных критериев здесь недостаточно.

В структуре приема, как сложного юридического состава, может быть выделена еще одна процедура, определяющая отчасти содержание дальнейших образовательных отношений. Поступающие в вуз с оплатой стоимости обучения за счет физических или юридических лиц должны заключить с вузом соответствующий договор. Причем вузы требуют не только заключения договора, но и перечисления денег до издания приказа о зачислении. Между тем подобная практика не соответствует требованиям образовательного законодательства.

По нашему мнению, у любого претендента, успешно сдавшего вступительные испытания, есть право требовать зачисления в вуз. А вот право на обучение у «внебюджетника» появляется только в случае его оплаты. Оплата обучения – это дополнительное условие его пребывания в вузе, материальная основа получения им высшего образования. Именно поэтому у студента, выполнившего все требования учебного плана, есть право требовать выдачи диплома независимо от задолженности по оплате. Можно сколь угодно долго говорить о существующих фактически различиях в требованиях к абитуриентам и «платным» студентам – юридически любой обучающийся вправе требовать исполнения вузом своих обязанностей, что предусмотрено для них законом при выполнении определенных условий. Сам по себе гражданско-правовой договор, каким нередко пытаются представить договор между обучающимся и вузом,<sup>523</sup> не может служить самостоятельным основанием возникновения образовательных отношений. В силу специфики их правовой природы они возникают лишь при условии успешного прохождения вступительных испытаний, пусть даже условия испытаний разные для разных категорий поступающих.

---

<sup>523</sup> См.: Куров С.В. Правовые гарантии качества образовательных услуг//Право и образование. 2002. № 1. С.47-55; Карягин Н.Е. Вузы: правовые основы деятельности; Казаков В.П., Ревнова М.Б. Особенности договора об оказании образовательных услуг; и др.

В основании возникновения образовательных отношений лежит цепочка административно-правовых актов: акт о регистрации юридического лица и его филиалов, лицензирование, стандарты образования; Порядок приема и план приема, устанавливаемые государством, правила приема, принимаемые конкретным образовательным учреждением, решение о выделении бюджетных средств или определение цены за обучение и т.д. Следовательно, и договор, заключаемый между вузом и абитуриентом, не может носить гражданско-правовой характер. В нем предусматривается, что студент должен своевременно оплачивать свое обучение, и при надлежащем исполнении этого обязательства он имеет право обучаться и пользоваться всеми материальными и нематериальными благами в конкретном вузе (аудитории и лаборатории, общежитие, библиотека, спортивно-оздоровительная база и т.д.); что касается обязательств образовательного учреждения, оно обучает согласно избранной специальности наравне с «бюджетными» обучающимися или по программе дополнительного профессионального образования.

В проекте Кодекса об образовании договор такого рода назван «образовательным» (ст.114), однако институту образовательного договора с учетом его специфики необходимо было посвятить самостоятельную главу в Общей части Кодекса. До настоящего времени эта позиция надлежащим образом не проработана.

Хотя договор не должен принципиально изменять общего статуса обучающихся (в том числе, и иностранных), обучающиеся в вузах одинаковой организационно-правовой формы должны быть носителями примерно равного объема прав и обязанностей (в зависимости от их категории), различия, безусловно, имеются. И законодательство об образовании выдержано именно в этом духе. Мы вернемся к этому вопросу в следующих разделах.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что прием в вуз – это совокупность фактов, фактический состав, который

служит основанием возникновения, а в ряде случаев и изменения образовательных правоотношений, направленных на получение ВПО. От надлежащей регламентации этой стадии формирования образовательных отношений зависит возможность реализации конституционного права, закрепленного п.3 ст.43 Конституции Российской Федерации.

Этот фактический состав характеризуется как общими, так и конкретными признаками: возраст, сдача экзаменов (в одних случаях – просто факт их успешной сдачи, в других имеет значение суммарный результат), наличие оснований для льготного или внеконкурсного зачисления, государственный заказ на подготовку специалистов, договор об оплате стоимости обучения и т.п. Он дополняется актами правоприменения: решением приемной комиссии и приказом ректора о зачислении. И поскольку возникает проблема возможного ущемления прав одних при реализации прав других, в этом юридическом составе все факты должны иметь документальное подтверждение в строгом соответствии с требованиями законодательных и иных нормативно-правовых актов об образовании.

Сегодня можно выделить следующие проблемы в организации приема в образовательные учреждения ВПО:

- отсутствие равных возможностей для поступления при существующих формах «многоэтажной» сдачи вступительных экзаменов и многочисленной категории лиц, имеющих право на внеконкурсное зачисление;
- неотработанность модели ЕГЭ, ее слишком поспешное внедрение, что может усугубить ситуацию с приемом;
- существующий фактически серьезный разрыв между уровнем образованности абитуриентов и требованиями к ним на вступительных испытаниях;
- недостаточная юридическая защищенность абитуриентов в части возможности оспаривания результатов вступительных испытаний;

- определенная нечеткость формулировок, свойственная Порядку приема в вузы как подзаконному ведомственному нормативному акту.

В целях подлинного обеспечения реализации конституционного права граждан на ВПО следует:

1. Законодательно в ФЗ «О ВППО», а затем в Кодексе РФ об образовании закрепить принципиальные положения о приеме в образовательные учреждения ВПО и правах абитуриентов.

2. Перечислить в едином законодательном акте всех лиц, имеющих право на льготы при поступлении в вузы, определить их очередность по аналогии со ст. 64 ГК РФ и установить пропорциональную квоту для их зачисления на места, финансируемые из федерального бюджета.

3. Увеличить объем процедурных норм, регламентирующих возможность апелляции, вплоть до судебного рассмотрения с привлечением независимых экспертов Министерства образования РФ (в случае необходимости) или органов управления высшим образованием в субъектах федерации.

4. Сохранить ЕГЭ лишь как одну из возможных форм вступительных испытаний с обязательным участием в проведении ЕГЭ представителей вузов, учитывающих результаты ЕГЭ. Для этого формировать межвузовские приемные комиссии по ЕГЭ при совете ректоров вузов региона.

5. Признать не соответствующей принципам приема в вузы практику перехода из школ на второй и последующие курсы негосударственных вузов, лишать их за это государственной аккредитации, учитывать как фактор, снижающий уровень образования в вузе, при прохождении последним аттестационной экспертизы.

6. Оразить в ФЗ «О ВППО» и Кодексе РФ об образовании административно-правовой характер договоров на оказание образовательных услуг, тем самым выведя из сферы действия норм гражданского права образовательные отношения, возникающие на основе договоров.

### **3.3. Права студента и гарантии их реализации. Вопросы развития студенческого самоуправления**

Конституционное право на образование зависит не только от внешних факторов, обеспечивающих его реализацию. Оно предполагает наличие разнообразных прав, свобод и обязанностей самих обучающихся. Эта правовая связь «государство – студент», лежащая в основе правового статуса обучающего и обеспечивающая механизм реализации конституционного права на ВПО, в литературе представлена в самом общем виде.

В изданной в советское время брошюре Н.С. Барабашевой «Правовой статус студентов в СССР»<sup>524</sup> перечисляются основные права и обязанности студентов (со ссылкой на соответствующие нормативные документы) – прежде всего в учебном процессе и отношениях, с ним связанных: прием, материально-бытовое обеспечение, распределение, воспитательная работа и т.п. Работа, скорее, носит практически-прикладной характер. В учебнике В.И. Шкатуллы «Образовательное право»<sup>525</sup> нет главы о статусе обучающихся, и эта проблема как самостоятельная в работе вообще не обозначена. М.Ю. Федорова в обобщенном виде характеризует особенности правового положения всех участников образовательного процесса, перечисляя, в том числе, права и обязанности студентов в соответствии с ФЗ «О ВПО».<sup>526</sup> Исследуя образовательное право как отрасль, В.М. Сырых также сосредоточивает внимание на общетеоретических проблемах становления новой отрасли и общих вопросах образовательных правоотношений.<sup>527</sup> Коллектив авторов Концепции Кодекса РФ об образовании вплотную подошел к идее нормативного закрепления правового статуса обучающихся в Общей

---

<sup>524</sup> М.: Знание, 1981. 64 с.

<sup>525</sup> М.: Норма, 2001. 682 с.

<sup>526</sup> Цит. соч. С. 293–301.

<sup>527</sup> *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права; *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права.

части Кодекса, имея в виду его конкретизацию в Особенной части.<sup>528</sup> В то же время, поскольку проблема еще не имеет надлежащего теоретического обоснования, многие положения Концепции спорны, не всегда системны и не отражают в полной мере всех элементов правового статуса обучающихся.

Как уже неоднократно отмечалось в настоящей работе, отношения, складывающиеся в процессе реализации права на ВПО, значительно шире и многообразнее, чем просто образовательные или, тем более, педагогические отношения. Студент, как и любой другой обучающийся, – это социальный статус. Поэтому и права, и обязанности студента, иных категорий обучающихся не ограничены учебным процессом, они обусловлены всей вузовской жизнедеятельностью и социальной активностью самого студента. Юридически статус студента оформляется выдачей студенческого билета, который чаще применяется во внешних отношениях, как правило, для удостоверения права на льготы, и зачетной книжки, которая предъявляется преподавателю для удостоверения личности студента и проставления оценок на зачетах и экзаменах.

Права студентов, как и обязанности, можно классифицировать по различным основаниям и выделить следующие группы:

· *По степени общности или распространения:*

- общие права обучающихся, предусмотренные законом РФ «Об образовании» (их также можно назвать родовыми), однако при этом следует оговориться, что статус студента вносит и в них свои корректировки, поэтому их анализ мы также будем вести через призму студенческого статуса;

- специальные, студенческие права (в совокупности это базовая, или стационарная, часть правового статуса студента, соответственно групповые права);

- особенные, или факультативные, в зависимости от статуса вуза, основы обучения, образовательной программы (индивидуальные права).

· *В зависимости от сферы реализации:*

- права в образовательном процессе;

- права в области научных исследований и научно-производственной деятельности;

- материально-бытовые права;

---

<sup>528</sup> Основные положения Концепции Кодекса РФ об образовании. С.37–52.

- социально-культурные права;
- иные права, обусловленные статусом студента.
  - *По аналогии с известными классификациями в административном праве:*
- статусные права;
- функциональные права (применительно к студенчеству это те, которые вытекают из социальных задач образования с точки зрения интересов общества и обязательств личности в этой сфере);
- социально-личностные права.

Безусловно, большая часть прав студентов, как и основные обязанности, связана с образовательным процессом, это их так называемые академические права,<sup>529</sup> которые одновременно являются и функциональными. Их составная часть - декларируемые в ст. 50 закона «Об образовании» общие для всех обучающихся права. К ним, в частности, относятся право на получение образования в соответствии с государственными образовательными стандартами, на обучение по индивидуальным учебным планам в пределах стандартов, на ускоренный курс обучения, на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, на получение дополнительных (в том числе, платных) образовательных услуг (это право можно рассматривать и как статусное). Обучающимся также предоставляется право на участие в управлении образовательным учреждением (тоже статусное право), на уважение своего человеческого достоинства, на свободу совести, информации, на свободное выражение собственных мнений и убеждений (это права социально-личностные).

Текст закона РФ «Об образовании» в этой части нельзя считать удовлетворительным. По всей видимости, в нем отражено видение системы образования как объекта непосредственного воздействия, как некой принадлежности к государственной системе. Это было понятно в 1992 г., но к 1996 г. (новая редакция закона) следовало полнее учесть развитие негосударственного образования, точнее, образования, финансируемого физическими и юридическими лицами. Как уже отмечалось, закон – это во многом следствие командно-административной модели управления. Эта же причина

---

<sup>529</sup> Представляется ошибочным мнение М. Ю. Федоровой, которая относит к ним практически все права, перечисленные в ст. 16 ФЗ «О ВПО».

обуславливает тот факт, что в законе постоянно идет отсылка к Государственным образовательным стандартам, так как закон во многом был написан для системы общего образования, а в ней у нас действительно мало частных учебных заведений в сравнении со сферой ВПО. Поэтому законодатель все время сбивается на идею следования и соответствия ГОС.

Тем не менее, хотя формулировки ст.7 и ст.50 закона РФ «Об образовании» однозначно обязывают образовательные учреждения соблюдать требования ГОС, это вызывает целый ряд вопросов:

1). Если все вузы, как и другие образовательные учреждения, должны в обязательном порядке, согласно закону, выстраивать образовательную деятельность в соответствии с ГОС (в данном случае – ГОС ВПО), почему аттестация (и далее – аккредитация) остается делом добровольным? Других форм подтверждения соответствия образовательной деятельности требованиям ГОС не существует.

2). Если аттестация – дело добровольное, но вуз тем не менее обязан соблюдать требования ст.7 и 50 закона, почему при лицензировании экспертная комиссия не исследует содержание образовательного процесса в лицензируемом образовательном учреждении на предмет его соответствия ГОС ВПО?<sup>530</sup>

3). Если в определяющей части прав и обязанностей образовательные учреждения ВПО равны перед законом (обязательность соблюдения требований ГОС ВПО, возможность для выпускников поступления в аспирантуру и докторантуру из неаккредитованных вузов и др.), то почему обучающиеся в неаккредитованных вузах не имеют права на отсрочку от призыва?

4). Как контролировать выполнение этой нормы закона и какую ответственность будет нести вуз? Предусмотренную законом

---

<sup>530</sup> Автор попытался заложить этот подход в процессе работы в составе авторского коллектива в проект главы 5 Кодекса РФ об образовании. Жизнь все равно заставляет это делать. После того, как в составе ваххабитов появились жители Набережных Челнов, обучавшиеся в медресе, Минобразование РТ совместно с федеральным министерством пересмотрело все выданные мусульманским образовательным учреждениям лицензии, прежде всего проанализировав содержание их образовательных программ – см. постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30.06.1999 г. № 401 «О деятельности образовательных учреждений, создаваемых религиозными организациями Республики Татарстан».

«О защите прав потребителей»? Закон «Об образовании» определяет формы государственного контроля и ответственность за качество образования только в аккредитованных образовательных учреждениях (ст.38 закона, ст.26 ФЗ «О ВППО»).

5). Каким государственным стандартам должна соответствовать деятельность образовательных учреждений, относящихся к различным религиозным конфессиям?

Государство законодательно обещает всем гражданам, что в системе ВПО образование так же должно соответствовать ГОС, как и на других уровнях. Безусловно, это определенная гарантия качества получаемого образования. Кроме того, это и мера государственной поддержки студентов негосударственных вузов: благодаря стандартам, определенной унификации образования они на равных со студентами государственных вузов права имеют возможность перейти в государственный (муниципальный) или аккредитованный вуз, получить государственный диплом через экстернат и т.д. Негосударственное образовательное учреждение, образовательные программы которого не соотносятся с ГОС ВПО, не может претендовать на отнесение его к высшему учебному заведению, и никакие ссылки на автономность образовательного учреждения и академические свободы в этом случае не помогут.

Однако, как было отмечено, механизм государственного контроля в этой части не вполне отработан. Выход нам видится, во-первых, в усилении государственно-общественного контроля на этапе лицензирования образовательной деятельности и последующих проверках соблюдения не только лицензионных требований, но и обязательных государственных требований к содержанию образования. Во-вторых, представляется безусловно целесообразным знакомить абитуриентов, а затем и студентов с содержанием ГОС ВПО по избранному направлению подготовки, а также с теми международными требованиями к организации обучения, применение которых обусловлено участием в Болонском соглашении.

В сфере высшего образования общие права в области учебного процесса трансформированы либо путем модификации норм закона РФ «Об образовании», либо через развитие, уточнение и дополнение общих положений. В отличие от закона РФ «Об образовании», ФЗ «О ВППО» определяет статус студентов и слушателей в комплексе их прав, обязанностей – и в определенной степени ответственности. В этом законе уже очевидна структурно-содержательная связь статуса

вуза и статуса обучающегося (см. ст.8, 16, 18, 19 ФЗ). Однако налицо и очевидная нечеткость формулировок ст. 16 ФЗ «О ВПО»: в значительной части статья распространяется на студентов государственных вузов; ряд ее положений в части академических прав и свобод может быть распространен на студентов негосударственных вузов в случае аккредитации последних; а студентам негосударственных вузов рекомендовано руководствоваться только уставами этих учебных заведений. Необходима, таким образом, четкая, честная, однозначная постатейная дифференциация прав студентов, коль скоро государство не может гарантировать и обеспечить равенства правового статуса внутри этой социальной группы.

В настоящее время в соответствии со ст.16 ФЗ «О ВПО» студенты наряду с общими правами обучающихся имеют также следующие академические права и свободы:

1) возможность выбирать факультативные (необязательные для данного направления подготовки или специальности) и элективные (избираемые в обязательном порядке) курсы, предлагаемые соответствующим факультетом и кафедрой;

2) участвовать в формировании содержания своего образования при условии соблюдения требований ГОС ВПО; это право может быть ограничено условиями договора, заключенного между студентом и физическим или юридическим лицом, оказывающим ему содействие в получении образования и в последующем трудоустройстве;

3) осваивать помимо учебных дисциплин по избранным направлениям подготовки (специальности) любые другие учебные дисциплины, преподаваемые в данном вузе, в порядке, предусмотренном его уставом, а также преподаваемые в других вузах (по согласованию между их руководителями);

4) бесплатно пользоваться, кроме библиотечно-информационных ресурсов, услугами учебных, научных, лечебных и других подразделений вуза в порядке, предусмотренном его уставом; участвовать во всех видах научно-исследовательских работ, конференциях, симпозиумах;

5) представлять свои работы для публикации, в том числе в изданиях вуза.

Эти нормы отчасти продублированы и развиты в п. 62–74 Типового положения о вузе.

Мы нарушим логику закона и начнем с анализа **права студентов участвовать в формировании содержания своего образования.** Представляется, что **право выбирать факультативные и элективные курсы,** предлагаемые вузом (с учетом профиля подготовки студента, возможностей и интересов факультета, кафедры), – это производное от него правомочие, и нет особой необходимости его выделять в качестве самостоятельного. При реализации права на участие студентов в формировании содержания образования должны быть соблюдены требования ГОС ВПО. Это право также может быть ограничено физическим или юридическим лицом, оказывающим студенту содействие в получении образования.

**Право участия студентов в формировании содержания образования** представляет собой одно из важнейших проявлений академических свобод вуза (в определенной степени оно должно распространяться и на слушателей системы дополнительного образования). В то же время следует учитывать, что академические свободы означают также свободу педагогического творчества и право образовательного учреждения на формирование своих образовательных программ. Поэтому право студента в значительной степени оказывается производным, зависимым от этих составляющих, и учитывается пока в третью очередь. Для определения содержания образования в конкретном вузе существуют примерные образовательные программы и образовательные программы, разрабатываемые вузом на их основе. При этом, как правило, принимаются во внимание научные интересы кафедры, традиционно читаемые курсы, «пристрастия» преподавателей и т.д. Ученый совет вуза утверждает учебный план и график учебного процесса, которые являются обязательными для всех, деканат или учебная часть составляют расписание учебных занятий на семестр. В какой момент студент может заявить о своем праве? До недавнего времени у наших студентов не было возможности определить очередность изучения тех или иных курсов. В традициях советской высшей школы всегда была жесткая последовательность обучения, хотя в XIX – начале XX века в университетах России можно было наблюдать и «французский принцип обязательности учебного плана»,<sup>531</sup> и различные варианты

---

<sup>531</sup> См.: Милоков П.К. Университеты в России. Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. П/т.68. 1902. Речь идет об университетском уставе 1835 г.

учебного плана для одного факультета плюс возможность прослушать лекции в любой последовательности в рамках избранного плана.<sup>532</sup>

Советский подход, во многом сохранившийся и сегодня, имеет свое научно-теоретическое обоснование. Только целостная система знаний учит человека свободно и независимо мыслить. А если надо «промыть мозги» целому обществу, совершить над ним крупную программу манипуляции и отключить здравый смысл нескольких поколений, требуется разрушить систему «университетского, дисциплинарного образования и заменить гуманитарную культуру культурой мозаичной».<sup>533</sup> Следовательно, это право обучающихся нуждается в определенной корректировке. По нашему мнению, возможен следующий вариант редакции пп.2 п.2 ст.16 ФЗ «О ВПО»: «Студенты вузов имеют право формировать образовательную траекторию, включая выбор направления подготовки или специальность, ступени (уровня) высшего образования, возможность перехода с одной образовательной программы на другую и параллельного освоения различных образовательных программ, в том числе в разных образовательных учреждениях, программ дополнительного образования. С учетом уровня предшествующей подготовки и индивидуальных способностей студента по решению ученого совета обучение может осуществляться в сокращенные сроки, по ускоренным программам и индивидуальному плану». Процесс реализации Болонского соглашения, в результате которого студент становится «полноправным партнером в управлении процессом получения высшего образования»,<sup>534</sup> потребует дополнения этой статьи в части определения набора дисциплин и последовательности их освоения.

Соответствующие рекомендации по этим проблемам содержатся, к примеру, в письме Госкомвуза России от 5.05.1995 г. №31-32-37 ин/03 «О применении государственного образовательного стандарта ВПО в учебной деятельности вуза». Кроме того, одновременно действует ряд нормативных актов Минобразования России о порядке обучения по сокращенным программам или в

<sup>532</sup> См. *Яковлев В.П.* Политика царского правительства в университетском вопросе (1905–1910 гг.). ВЛГУ, ИЯЛИ. В.1. 1969. № 2. Это период действия Устава университетов 1884 г.

<sup>533</sup> *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. С.82.

<sup>534</sup> *Нечаев В., Шаронова С.* Болонский процесс: мифы, иллюзии, реалии// Высшее образование в России. 2004. № 7. С. 87.

ускоренные сроки.<sup>535</sup> Необходим единый акт, основанный на законе; им, вероятно, и должны были стать Условия освоения основных образовательных программ ВПО в сокращенные сроки.<sup>536</sup> При этом ранее принятые документы должны были утратить свою силу, и об этом следовало прямо писать в соответствующих приказах Минобразования, учитывая низкий уровень правовой грамотности работников системы образования и слабое знание образовательного законодательства должностными лицами и заинтересованными гражданами.

Однако названные Условия можно расценить, как некоторое отступление от закона (или его развитие?), поскольку закон вводит понятие «сокращенные ускоренные программы», а в Условиях они подразделяются на сокращенные и ускоренные основные образовательные программы. Кроме того, согласно закону право на обучение по таким программам имеют лица с профильным начальным или средним профессиональным образованием. Необоснованно «выпали» из этой категории лица с высшим образованием. Условия также распространяют на них возможности ускоренного обучения, этим правом пользуются и студенты, «способные освоить в полном объеме основную образовательную программу ВПО за более короткий срок» (п.4 Условий). В целом этот документ достаточно подробно регламентирует организацию обучения лиц в сокращенные сроки, лишая вузы степеней свободы в этих вопросах. Отчасти это можно объяснить объективной необходимостью выдерживать какие-то общие подходы с целью обеспечения исполнения ГОС ВПО даже при обучении по сокращенным или ускоренным программам.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в российском законе, в отличие от соответствующих законов развитых европейских стран,<sup>537</sup> не установлен необходимый и предельный

---

<sup>535</sup> Письмо Минобразования России от 30.03. 1999 г. №14-55-156 ин/15 «О подготовке специалистов по сокращенным программам»; Методические указания по формированию основных образовательных программ для лиц, продолжающих ВПО или получающих второе ВПО. Разосланы письмом Минобразования России от 3.08. 2000 г. № 14-52-485ин/13.

<sup>536</sup> Утверждены приказом Минобразования России от 13.05.2002 г. № 1725.

<sup>537</sup> См., например, федеральный закон Австрии об организации университетов и обучении в университетах (университетский закон 2002 г.)// Законодательство об образовании. В 3 т. М: Готика, 2003. Т.3. Образовательное законодательство зарубежных стран. С.13–104; Закон о

объем учебной нагрузки, он зафиксирован только в ГОС ВПО. Хотя соответствующий закон Китайской Народной Республики о высшем образовании вообще делает акценты только на идеологии образования, оставляя в компетенции вуза план и программу обучения (ст.34 цитируемого закона).<sup>538</sup>

Именно студент должен стать ключевой фигурой в учебном процессе и наряду с правом выбора учебного заведения, специальности и формы обучения получить также право на выбор учебных курсов и преподавателей. Это, в свою очередь, мобилизует и преподавателей. Строго говоря, вузы давно ориентированы на диверсифицированный мобильный рынок труда в конкретном регионе и, во-первых, увеличивают число направлений подготовки специалистов, во-вторых, усиливают внимание к базисной подготовке по одному из направлений (гуманитарному, естественному или техническому). Тем самым расширяются и возможности выбора студента.

Как отмечалось, новые возможности в индивидуализации обучения появятся у наших студентов по мере развития Болонского процесса, поскольку европейский стандарт изменяет соотношение обязательных курсов и курсов по выбору в пропорции 30%: 70% (то есть, диаметрально) и требует обязательной академической мобильности, хотя бы один семестр необходимо обучаться в другом вузе. Значение мобильности как обогащающего опыта для индивидуума подчеркивается в международных документах.<sup>539</sup> Все это предполагает и доведение российского законодательства об образовании до международных стандартов. В настоящее время в российских нормативных актах об образовании нет каких-либо правил или рекомендаций на случай продолжения обучения российского студента за рубежом и последующего возвращения в «родной» вуз.

До настоящего времени с известными трудностями связаны возможности передвижения по ступеням (уровням) бакалавр – специалист – магистр. Законодатель вполне определенно обозначает бакалавра, дипломированного специалиста и магистра как разные

---

высшем образовании Баварии в ред. от 1.12.1993 г.//Там же. С. 465–553.

<sup>538</sup> Там же. С. 217.

<sup>539</sup> Принципы формирования академической мобильности. Приложение к рекомендации № R (95) 8. Документы Совета Европы// Законодательство об образовании. В 3 т. М: Готика, 2003.Т. 1. Документы международного права по вопросам образования. С. 380.

ступени ВПО (ст. 6 ФЗ «О ВППО»). Это должно в соответствии с законом позволять лицам, получившим документы государственного образца о ВПО определенной ступени, продолжить обучение по образовательной программе ВПО следующей ступени. Пункт 6 этой статьи определяет, что получение впервые образования по программам ВПО различных ступеней не рассматривается как получение второго высшего образования.

Тем не менее в своих разъяснениях Минобразование России<sup>540</sup> сужает содержание п. 6 ст.6 ФЗ «О ВППО», настаивая на жесткой модели: бакалавр – магистр, в крайнем случае бакалавр – специалист. В законодательстве отсутствует четкое критериальное разграничение этих ступеней ВПО, можно найти различия только в соответствующих образовательных стандартах. Известная неопределенность образовательного статуса бакалавра и магистра влечет за собой соответствующие трудности и неопределенности в последующей, «послевузовской» реализации этих квалификаций (степеней), работодатели с трудом воспринимают их как эквивалент ВПО.

Складывалась ситуация, когда ФЗ «О ВППО» и подзаконный нормативный акт – Положение о магистерской подготовке (магистратуре) в системе многоуровневого высшего образования РФ<sup>541</sup> – сосуществовали параллельно, а не иерархически. В Положении использовалась иная терминология, отличная от законодательной: многоуровневая структура высшего образования, программа третьего уровня – в то время как в законе говорится о ступенях ВПО. Неудовлетворительное положение дел с четким юридическим определением статуса бакалавров и магистров – не только с точки зрения обучающихся, но и с точки зрения выпускников вузов – требует скорейшего разрешения. Тем более что один год из двух лет магистерской подготовки финансовым бременем ложится на сами вузы – Минобразование России фактически не финансирует этот год. Справедливости ради, однако, нужно отметить, что пока только на стадии магистратуры студент действительно в значительной мере определяет содержание своего обучения.

---

<sup>540</sup> См. цит. Методические указания по формированию основных образовательных программ от 3.08.2000 г. № 14-52-485ин/13.

<sup>541</sup> Утв. пост. Госкомвуза России от 10.08.1993 г. № 42. Отменено приказом Минобразования России от 16.09.2003 г. № 3572.

Не может не вызывать недоумения и то обстоятельство, что до настоящего времени не во всех вузах России реализуется эта образовательная многоуровневая (что более привычно, хотя правильнее – многоступенчатая) модель ВПО. Либо закон необязателен для всех вузов и специальностей, либо надо вводить предписывающие и позволяющие нормативы. Возможно, сдерживающим фактором является то обстоятельство, что, по общему мнению всех заинтересованных субъектов, двухуровневая система «бакалавр – магистр» не пересекается с рынком труда.

Долгое время был дискуссионным вопрос о возможности поступления бакалавров в аспирантуру. Вероятно, дискуссия оправдана, если исходить из содержания их подготовки и соответствующего реального уровня образования. Однако текст Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования (п. 38, 40) и ФЗ «О ВППО» (ст.6) свидетельствуют о том, что и бакалавр, и магистр могут поступать в аспирантуру на равных основаниях. С точки зрения обеспечения равенства всех перед законом, фиксирующим различные ступени ВПО, это верный подход, однако различные ступени образования предполагают и различные траектории его продолжения в образовательном учреждении.

Напрашивается и другой вопрос. Коль скоро бакалавр, специалист, магистр обучаются по отличающимся (пусть даже в незначительной степени) образовательным программам, это должно находить отражение в их дальнейшей трудовой реализации. Следовательно, в тарифно-квалификационных справочниках, если признавать их легитимность (а они длительное время были для работодателей важными нормативными актами), должны быть указаны соответствующие предпочтения, что будет юридически означать ранжирование дипломов о ВПО. Минтруд совместно с Минобразованием России подготовил необходимые разъяснения.<sup>542</sup> Однако возникает опасение, не будет ли это в конечном счете рассматриваться как определенная дискриминация при трудоустройстве, нарушающая конституционную свободу труда. Ведь,

---

<sup>542</sup> Постановление от 20.02.2002 г. №14 «О внесении дополнения в Приложение № 2 к постановлению Минтруда России от 6.06. 1996 г. № 32 «Об утверждении разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик (требований) по общеотраслевым должностям служащих»».

строго говоря, не только документ о ВПО определяет деловые качества работника. А какие-либо ограничения прав или установление преимуществ, не связанные с деловыми качествами, рассматриваются как необоснованный отказ в заключении трудового договора (ст. 64 ТК РФ).

Кроме того, в условиях рынка и отсутствия государственного распределения образование становится ценностью само по себе, а возможности его применения зависят от личностных и деловых качеств носителя полученных знаний, от ситуации на рынке труда в регионе, от рейтинга вуза и т.д. Выходной контроль системы завершается на стадии итоговой государственной аттестации. Согласно закону образовательные учреждения несут ответственность только за обеспечение реализации права граждан на образование. Дальше начинаются другие отношения, на которые образовательное законодательство не распространяется. И это еще одно следствие того, что за образовательным правом не признавали права на существование. Безусловно, должна существовать юридическая связь образования с последующей трудовой деятельностью, в том числе с карьерным ростом специалиста, и не столько по формальным критериям, сколько в виде определенных юридических гарантий реализации полученного образования.

Положительную роль в этом случае может играть государственный заказ на подготовку специалистов, другие формы целевой подготовки. Это как раз яркий пример интеграции норм образовательного и трудового права, пример комплексного воздействия на многоэтапные, длящиеся отношения в системе «личность – образование – трудовая деятельность». Только при построении такой модели становится очевидной и естественной периодическая потребность личности в обновлении знаний, получении дополнительного профессионального образования соответствующего уровня.

Особого разговора заслуживает прием в магистратуру. Положение о магистерской подготовке предусматривало принятие вузом соответствующих правил приема. В то же время управляющий орган однозначно установил, что лица, не имеющие диплома бакалавра, должны сдавать обязательный экзамен «в объеме требований, предъявляемых к образованию бакалавра по направлению, соответствующему направлению магистратуры» (п.2.3

Положения). Условия приема и перечень вступительных испытаний для лиц, имеющих диплом бакалавра, устанавливал вуз. Парадоксально, но, согласно Положению, уровень подготовки дипломированного специалиста считался недостаточным для того, чтобы быть зачисленным в магистратуру по правилам, устанавливаемым вузом. Специалист должен был подтвердить, что его знания не ниже уровня знаний бакалавра. Позиция идеологов многоуровневой подготовки понятна, однако сегодняшние реалии иные – и положение отменено. Бакалавров признают как лиц с высшим образованием, однако диплом специалиста, безусловно, котируется выше. Чтобы снять противоречия, вузы разрабатывают сопряженные индивидуальные планы, позволяющие выбирать любое продолжение образовательной траектории. Думается, вариант многоуровневой подготовки по модели «бакалавр – магистр» мог стать решением проблемы своеобразного ранжирования студентов, если бы в концепцию заложили критерии отбора абитуриентов, студентов для обучения по программе бакалавриата. Кроме того, должен был быть установлен и выходной контроль конкурсного характера, с тем чтобы определить дальнейший путь бакалавра: в магистры, если есть склонности и способности к исследовательской работе, в специалисты – если есть желание и возможности продолжения обучения, на рынок труда – если успеваемость низкая. Анализ уставов вузов свидетельствует о том, что пока, при существующей нормативной базе, бакалавр имеет право продолжения образования по программам специалиста или магистра без особых «вступительных» трудностей. В настоящее время в связи с отменой указанного Положения все эти вопросы отданы в ведение вузов, за исключением итоговой государственной аттестации, которая регламентируется общим положением для всех выпускников, завершающих образовательные программы ВПО.<sup>543</sup>

Известные особенности, обусловленные спецификой содержания, присущи высшему медицинскому и фармацевтическому образованию, которое в обязательном порядке включает в себя так называемую первичную годичную послевузовскую подготовку (интернатуру), которая с учетом ее обязательного характера должна рассматриваться как элемент основной образовательной программы

---

<sup>543</sup> Положение об итоговой государственной аттестации выпускников вузов РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 25.03.2003 г. № 1155.

(п.7 ст.6 ФЗ «О ВПО»): все дополнительные и послевузовские программы могут быть только добровольными. Очевидно, что стандарт медицинского, фармацевтического образования может отличаться и сроками, и содержанием от иных специальностей. И потому непонятно, что заставило кураторов этих образовательных профессиональных программ настаивать на послевузовском характере интернатуры, рассматривая интернов как слушателей.

ФЗ «О ВПО» закрепляет право студентов осваивать любые другие учебные дисциплины в этом или другом вузе, что также соответствует международным образцам.<sup>544</sup> Однако в российских условиях оно поглощается, как отмечалось, правом на участие в формировании содержания своего образования. Следует уточнить, однако, что это право реализуется главным образом на платной основе. При этом студент на параллельной образовательной программе становится слушателем. Можно развить эту идею указанием на альтернативную и более дешевую возможность получения документов о дополнительном профессиональном образовании, таких, как диплом о профессиональной переподготовке или о дополнительном к высшему профессиональному образованию.<sup>545</sup>

Право студента на участие в формировании содержания своего обучения как вариант его академической свободы может быть реализовано также путем перехода из одного образовательного учреждения в другое. Студентам гарантируется свобода перехода (п.6 ст.16 ФЗ «О ВПО»). И сам порядок перевода студентов из одного вуза в другой стал гораздо более демократичным.<sup>546</sup> Фактически теперь уравниены возможности студентов государственных и негосударственных вузов: из любого вуза – государственного, негосударственного, аккредитованного или неаккредитованного – при

---

<sup>544</sup> См. федеральный закон Австрии об организации университетов и обучении в университетах, закон о высшем образовании и научных исследованиях Нидерландов// Законодательство об образовании. Т.3. С. 288; и др.

<sup>545</sup> Положение о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов. – Утв. приказом Минобразования России от 6.09.2000 г. № 2571; Инструктивное письмо Минобразования России от 15.05.2000 г. № 14-55-341ин/15 «О порядке присвоения дополнительных квалификаций студентам вузов»; и др.

<sup>546</sup> Порядок перевода студентов из одного высшего учебного заведения РФ в другое. – Утв. приказом Минобразования России от 24.02.1998 г. № 501.

наличии вакантных мест можно перевестись в любой вуз без ограничений (с точки зрения юридической возможности перевода).

Предполагается, что вуз в состоянии обеспечить заявленные образовательные программы в соответствии с лицензией. Однако в случае если вуз прекращает свою деятельность, студенты должны быть переведены в другие вузы (п. 18 ст. 50 закона РФ «Об образовании»). Схожую норму содержит, к примеру, закон Нидерландов «О высшем образовании и научных исследованиях» (§ 7.34): если администрация учебного заведения принимает решение закрыть учебную программу, то она определяет дату вступления в силу данного решения, чтобы зачисленные на эту программу студенты могли в приемлемый срок завершить обучение по программе в том же учебном заведении или в другом.<sup>547</sup>

Не заявленное напрямую, должно быть названо **право** гражданина, а затем и студента **на выбор формы обучения**. Именно многообразие форм образования позволяет гражданам с различными возможностями, независимо от места нахождения образовательного учреждения реализовать свое конституционное право на ВПО. Форма обучения может быть очная, очно-заочная, заочная, в форме экстерната. Выбор может быть сделан при поступлении, также возможно изменение формы в процессе учебы.

Особого внимания заслуживает стремительно распространяющееся дистанционное образование. Его востребованность и дискуссионный характер требуют незамедлительного реагирования в законе. И в этом случае речь идет не просто о новой форме обучения, но о новом типе отношений «преподаватель – студент»,<sup>548</sup> что, в свою очередь, также должно повлечь за собой и необходимые изменения в статусе студента. В настоящее время действует утвержденная Минобразованием России Методика применения дистанционных образовательных технологий, закон РФ «Об образовании» упоминает о дистанционном образовании пока только в разрезе лицензирования и финансирования (ст. 33, 41).

Представляется безусловно важным **право представлять свои работы для публикации**, в том числе в изданиях вузов. Вероятно, его гарантией должны служить издательские возможности вуза. Однако

---

<sup>547</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С. 287.

<sup>548</sup> Материалы Международной конференции по открытому образованию в Москве 26.06.2002 г.

если таковые у вуза есть, то он сам заинтересован в «публицистической» активности студентов. Если же студент обращается к сторонним изданиям, возможность публикации зависит от качества статьи, ее издание не гарантируется. В то же время нет проблем с опубликованием работ в различных оплачиваемых авторами сборниках, в том числе межвузовских. Не случайно в зарубежном законодательстве об образовании это право специально не выделяется: оно должно сопровождаться обязанностью вуза и государства содействовать его реализации – через развитие и обеспечение издательской деятельности образовательных учреждений, посредством издания и финансирования регулярных студенческих сборников и специализированных журналов.

Возможность реализации этого права очень важна: кроме того, что эта норма подчеркивает единство образовательного и научного процесса, для студентов это хороший показатель для получения именных стипендий, стипендии Президента РФ для обучения за рубежом, поступления в аспирантуру и т.п. Наконец, в процессе написания статьи студент учится логике, умению формулировать свои мысли и т.п., формирует навыки научного творчества, то есть это хорошая форма обучения, использование которой следовало бы вменять в обязанность преподавателям наряду с лекциями, семинарами и другими формами обучения. Таким образом, это право должно быть усилено обязанностью вуза содействовать научно-издательской активности студентов.

В содержании образовательных программ и лекционных курсов в государственных и муниципальных вузах должен отражаться принцип светского характера образования, что можно сформулировать как соответствующее право студентов. Представляется важным остановиться на этом вопросе с учетом наличия множества конфессий и религиозных объединений в России, международных образцов и возникающих проблем. Исследование процессов и тенденций развития светскости государства и его понимания на примере России и Франции позволяет сделать вывод о том, что динамика формирования, становления и развития светскости, динамика появления и решения соответствующих правовых проблем в этих странах имеют схожую логику и содержание, хотя есть и

определенный временной сдвиг.<sup>549</sup> Во Франции в настоящее время это вопрос общегосударственного значения, его обсуждают на государственном уровне. В России он также актуализировался.

Строго говоря, в законе о высшем образовании Франции, как и в законе РФ «Об образовании», содержится лишь одна статья о светскости образования в вузах (ст. 3 закона), в основном сейчас обсуждаются итоги работы специальной комиссии - так называемый доклад Комиссии Бернара Стази.<sup>550</sup> Думается, в свете отмеченных тенденций было бы целесообразно отразить право студентов **на получение светского образования** в государственных и муниципальных вузах либо на обучение в соответствии со своими религиозными убеждениями в иных вузах.

Наконец, необходимо остановиться на следующем принципиальном моменте. В действующем российском законодательстве и иных нормативных актах об образовании практически не регламентируются права студента в организации учебного процесса в вузе. Считается, что эти вопросы находятся в компетенции вузов, поскольку охватываются понятием вузовской автономии и академических свобод. Однако они принципиальны для любого студента и заслуживают единообразного решения, требуют законодательного образца. Современные вузовские уставы схожи по содержанию и базируются на нормах ФЗ «О ВПО» и Типового положения о вузе. Стремление Минобрнауки России к унификации вузовских уставов путем безоговорочного полномасштабного дублирования норм действующего законодательства об образовании имеет и положительные, и отрицательные моменты. С одной стороны, хотя бы благодаря уставу и администрация, и обучающиеся вузов получают возможность узнать права и обязанности членов сложного коллективного образования, компетенцию самого образовательного учреждения, так как далеко не всем и не всегда доступна нормативная база образования, иным просто недосуг с ней знакомиться. С другой стороны, это очевидное стремление к минимизации вузовской демократии, в том числе в части дополнения статуса участников образовательных отношений, его индивидуализации с учетом отличий конкретного вуза. По опыту своего взаимодействия с

---

<sup>549</sup> См. Понкин И.В. Правовые основы светскости государства и образования во Франции//Право и образование. 2004. № 2. С. 85–96.

<sup>550</sup> Понкин И.В. Указ. соч.

Минобразованием России автор настоящей работы убедился: любая формулировка устава, в том числе и не противоречащая действующему законодательству, должна быть исправлена, если нет полного тождества с текстом соответствующего нормативного правового акта. С подобными трудностями столкнулись все те работники вузов РФ, кому пришлось утверждать новую редакцию уставов в 2000 – 2002 гг. В таком случае следует идти до конца и создавать надлежащие образцы законодательно.

С точки зрения защиты прав студентов необходимо нормативно закрепить либо обязать вузы включать в свои уставы такие вопросы, как выбор темы курсовой работы и возможность ее изменения; допустимость передачи экзамена; выбор и замена преподавателя; права студентов при составлении расписания занятий и экзаменов; лояльность к студентам дневного отделения, совмещающим работу и обучение (пока некоторые гарантии существуют для этой категории студентов со стороны работодателей – ст. 173 ТК РФ); льготы в учебном графике для студентов, имеющих детей, и др. В последнее время оживленную дискуссию вызывает вопрос о праве студента записывать лекции посредством аудио- или видеотехники, а также тиражировать тексты. Преподаватели всерьез говорят при этом о нарушении исключительного права на интеллектуальную собственность. Возможно, было бы полезно раздавать на занятиях тезисы лекций - для активизации работы аудитории, «зримой» постановки проблем и т.п.

Вероятно, российский законодатель и органы управления образованием полагают, что это слишком частные вопросы, не требующие государственной поддержки, и нормативно регламентируют лишь те процедуры, которые связаны с государственным контролем. Некоторые подзаконные ведомственные акты восполняют этот пробел. К примеру, в цитируемом Положении об итоговой государственной аттестации выпускников предусматривается, что студентам может быть предоставлено «право выбора темы выпускной квалификационной работы в порядке, установленном учебным заведением, вплоть до предложения своей тематики с необходимым обоснованием целесообразности ее разработки» (п.6). Однако таких примеров немного. Гораздо более

подробно расписаны процедуры квалификационных экзаменов в нормативных актах, регулирующих сферу ДПО.<sup>551</sup>

Образовательное законодательство зарубежных стран значительно продвинулось в части закрепления академических прав студентов, одновременно соблюдая и нормативно обеспечивая автономию вузов. Так, федеральный закон Австрии об организации университетов и обучении в университетах определяет порядок проведения и сдачи экзаменов (§ 51, раздел 4). В нем, в частности, регламентируются различные виды отметок (§ 73), и было бы полезно позаимствовать такой опыт, как отметка «успешное участие» в случаях, когда невозможно или нецелесообразно оценивать иначе; возможность передачи экзамена<sup>552</sup> и признание отметки недействительной, иные формы правовой защиты при сдаче экзамена и др. Нормы раздела 3 части II этого закона определяют методы и сроки допуска к экзаменам (§ 60, 61); предоставляют студентам возможность выбирать тему дипломной или магистерской работы «в соответствии с предписаниями университета или из числа предлагаемых университетом тем», предлагать тему диссертации по докторской программе или выбирать ее из числа предлагаемых университетом тем; сдавать экзамены с использованием нетрадиционных методов, если учащийся длительное время испытывал затруднения, не позволяющие сдать обычные экзамены; подавать ходатайства, касающиеся личности экзаменатора (в соответствии с законом, они должны по возможности удовлетворяться). Работающие студенты и студенты, имеющие детей, могут указывать в заявлениях, какая часть дня удобна им для обучения и экзаменов (§ 59 закона) и т.п.<sup>553</sup>

Единый (органический) закон об университетах Испании<sup>554</sup> предоставляет студентам очень важное право на «гласность университетских правил, которые регулируют процесс подтверждения

---

<sup>551</sup> Порядок работы комиссии по организации теоретического экзамена по единой программе подготовки арбитражных управляющих. – Утв. приказом Минюста РФ от 6.08.2003 г. № 189.

<sup>552</sup> Схожие нормы содержались в Положении о курсовых экзаменах и зачетах в вузах СССР, утв. приказом Минвуза СССР от 11.06.1973 г. № 513// Высшая школа. М., 1978. В 2 ч. Ч.1.

<sup>553</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С. 53 – 66.

<sup>554</sup> От 21.12.2001 г.// Законодательство об образовании. Т.3. С.112–159.

знаний студентов», а также на «поддержку и надлежащую помощь со стороны преподавателей и научных руководителей» (ст. 46).

В Нидерландах закон предписывает особое внимание научному руководству студентами из этнических меньшинств (§7.34) и очень подробно описывает все возможные процедуры зачисления и отчисления студентов в зависимости от избранных ими периодов и программ зачисления.<sup>555</sup> Согласно закону администрация вуза должна выработать правила, регулирующие учебный процесс и экзамены «для каждой учебной программы или группы учебных программ, предлагаемых учебным заведением»; в законе перечислены и основные вопросы, которые должны быть отражены в этих правилах (§7.13). Причем они должны быть опубликованы (§7.15). Кроме того, администрация гарантирует регулярную оценку этих правил с учетом времени, затрачиваемого студентами на учебную нагрузку (§7.14).

Процедуры оформления права на обучение расписаны в законе о высшем образовании Баварии (раздел 2 главы 5 закона).<sup>556</sup>

В то же время закон о высшем образовании Франции еще более краток в описании этих процедур, чем российский закон (но значительно больше, чем в других исследуемых законах, уделяет внимание административным вопросам, в том числе организации внутривузовского управления, распределению полномочий и т.п.). Закон КНР о высшем образовании практически не регулирует вопросов организации учебного процесса. Думается, уместно процитировать по этому поводу В. И. Курашова, отмечающего принципиальную разницу между Востоком и Западом в образовании: ««Восток» – это та культура, когда совершенномудрый учитель что-то высказал – это и есть истина для ученика. «Запад» – это культура, когда то, что высказал совершенномудрый учитель, ученик ставит под сомнение и стремится опровергнуть».<sup>557</sup> Неудивительно поэтому, что, в конечном счете, объем прав студентов в учебном процессе в разных странах тоже сильно разнится.

В Российской Федерации эти и многие другие вопросы по-прежнему находят свое отражение главным образом в уставах вузов.

---

<sup>555</sup> Закон о высшем образовании и научных исследованиях Нидерландов от 26.11.1992 г. // Законодательство об образовании. Т.3. С. 251–365.

<sup>556</sup> В ред. от 1.12.1993 г. // Законодательство об образовании. Т.3. С. 505–509.

<sup>557</sup> *Курашов В.И.* Теоретическая и практическая философия в кратчайшем изложении. Казань, 2003. С. 21.

Так, в уставе Уфимского государственного нефтяного технического университета есть норма о возможности замены преподавателя, перечислены основания отчисления и условия восстановления студентов (во многом стандартные, согласно закону). Устав Алтайского государственного технического университета им. Н.И. Ползунова предписывает научно-педагогическим работникам обязательное вовлечение студентов в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; в этом же уставе достаточно подробно регламентируются учебно-контрольные процедуры: время для подготовки к экзаменам, возможность их проведения в период теоретического обучения, количество пересдач, критерии отметок, формы проведения экзаменов и т.п. Во многом схож с ним устав Уральского государственного университета им. А.М. Горького. Право на досрочную сдачу экзаменов и зачетов при выполнении всех требований учебного процесса и условия перевода на индивидуальное обучение закреплены в уставе Самарского государственного университета и т.д.

Ряд требований по организации учебного процесса закреплен в Типовом положении о вузе, нормы раздела III и положения ГОС ВПО 1994 г. присутствуют во многих вузовских уставах как определяющие в этой части. Однако оговорка о распространении норм Типового положения только на государственные и муниципальные вузы, безусловно, снижает защищенность студентов негосударственных вузов. Их уставы (академии социального образования «КСЮИ», академии управления «ТИСБИ», Уральского института экономики, управления и права) не отличаются ни особым разнообразием в регулировании этих вопросов, ни значительным объемом подобных норм, так что у студентов может возникать немало вопросов о критериях отметок, о максимальном количестве экзаменов и зачетов, о возможностях пересдачи, о формах защиты своих интересов и т.п.

Вхождение России в мировое образовательное пространство требует изменения подходов к системе оценки знаний студентов и перевода традиционных отметок в зачетные единицы. Это, в свою очередь, меняет основы организации учебного процесса. Для решения этих вопросов на период эксперимента, адаптации российских вузов к этой системе Минобразование России разработало специальное

положение, которое носит характер примерного.<sup>558</sup> Очевидно, что процессы интеграции обязывают государства обеспечивать интересы студентов и максимально конкретизировать процедуры, необходимые для реализации ими своего права на ВПО в соответствии с международными стандартами.

Федеральный закон «О ВППО» закрепляет **право студента переходить с платного обучения на бесплатное** в порядке, предусмотренном уставом вуза. Норма, по поводу которой хочется вспомнить правило, выведенное Великой французской буржуазной революцией: равенство юридических прав еще не означает равенство реальных возможностей.<sup>559</sup> Отсылая всех без исключения студентов к процедурам и условиям перевода, закрепляемым в уставах вуза, государство сняло с себя проблему каких-либо государственных гарантий в части обеспечения этого права. Очевидно, что вуз, существующий вне схемы государственного финансирования, только в порядке очень большого исключения может позволить кому-либо хотя бы снизить плату за обучение – и то, как правило, в индивидуальном порядке и в обмен на встречную услугу (работа на непрестижной или низкооплачиваемой должности в вузе и т.п., отработка в вузе в течение определенного срока и т.п.). К примеру, в Альметьевском муниципальном институте по решению ученого совета стоимость обучения может быть снижена до 50% детям сотрудников, обучающимся по дневной форме, и сотрудникам, обучающимся по заочной форме, при условии их работы в институте (п. 4.5 устава АлМИ).

С позиций бюджетного вуза разрешение студенту–«платнику» переводиться на бесплатное обучение сродни благотворительности: вуз при этом лишается дохода. И хотя право на перевод, закрепленное в законе, с позиций интересов студента – это попытка государства дать еще один шанс гражданину получить бесплатное ВПО, законодатель не устанавливает даже минимального набора условий для такого перевода, относя это к компетенции образовательного учреждения. Уставы вузов не отличаются разнообразием и в этой

---

<sup>558</sup> См. письмо Минобразования России от 9.03. 2004 г. № 15-55-357ин/15 «Об организации учебного процесса в вузе с использованием системы зачетных единиц», Примерное положение об организации учебного процесса в вузе с использованием системы зачетных единиц// Бюллетень Минобразования России. 2004. № 6. С. 3.

<sup>559</sup> См. об этом: *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. С. 250.

части, стандартная формулировка звучит примерно так: студент имеет право переходить с платного обучения на бесплатное при наличии вакантных мест и при условии отличного обучения, как правило, по решению ученого совета или приемной комиссии.<sup>560</sup> В Альметьевском государственном нефтяном институте ректор может перевести студента «по его мотивированной просьбе» по представлению проректора по учебной работе (п. 6.8 устава АГНИ). Лишь в Санкт-Петербургском государственном горном институте им. Г.В. Плеханова (технический университет) перевод осуществляется «в строго индивидуальном порядке при наличии уважительных причин, документально подтвержденных», а в Российском государственном педагогическом университете им. А.И. Герцена перевод возможен еще и строго после двух лет обучения.

Таким образом, несмотря на то, что, поступая на внебюджет, студент участвовал в конкурсном отборе с заниженными требованиями, к моменту перевода он уже должен доказать свою конкурентоспособность отличной учебной работой. Это особенно наглядно представлено в уставе МАДИ (государственного технического университета). Он предоставляет право студенту, обучающемуся на платной основе, продолжить обучение для получения бесплатного высшего образования только после успешного прохождения установленных вузом испытаний и конкурса для зачисления на избранную специальность, причем после зачисления декан определяет возможность прохождения обучения на старших курсах (при наличии вакантных мест).<sup>561</sup> Фактически речь идет о повторном поступлении внебюджетников. О такой возможности мы уже говорили в настоящей работе.

Для студентов, прервавших обучение по уважительной причине, закон устанавливает **право на восстановление в вузе в течение пяти лет**, причем с сохранением той основы обучения (бесплатной или платной), в соответствии с которой он обучался до отчисления.

---

<sup>560</sup> См. уставы КГТУ, КГУ, Альметьевского государственного нефтяного института, Алтайского государственного технического университета им. Н.И. Ползунова, Уральского государственного университета им. А.М. Горького, Уфимского государственного нефтяного технического университета, РХТУ им. Д.И. Менделеева, Московского автомобильно-дорожного института (государственного технического университета) и др.

<sup>561</sup> П. 49 устава.

Пятилетний срок должен иметь свое разумное обоснование. Повторяемость этой цифры в системе высшего образования (лицензирование, аттестация и аккредитация, нормативный срок обучения, срок действия стандарта) указывает на то, что в ее основе лежит нечто общее. Вероятно, законодатель имел в виду прежде всего периодичность обновления стандарта. Поэтому, к примеру, в уставе Алтайского государственного технического университета предусмотрено собеседование с гражданами, претендующими на восстановление, «для установления возможности успешного продолжения учебы», а в уставе Уральского государственного университета при восстановлении зачитываются зачеты и экзамены по тем дисциплинам, учебные программы по которым не изменились и соответствуют ГОС.

В составе общих прав обучающихся заслуживает внимания **право на свободное посещение мероприятий, не предусмотренных учебным планом** (п.16 ст.50 закона РФ «Об образовании»). В системе вузовских образовательных отношений оно вызвало к жизни дискуссию о возможности–невозможности свободного посещения занятий. Казалось бы, закон «Об образовании» однозначно формулирует пределы свободного волеизъявления обучающегося. Однако реальная ситуация в высшей школе и возможность совмещения работы с обучением, закрепленная в статье 16 ФЗ «О ВПО», трансформировали явочным порядком вышеназванное право в право свободного посещения студентами отдельных видов занятий (как правило, лекционных), закрепленное в уставах вузов (п. 2.7 устава КГТУ и др.). Одновременно это право – яркий пример неразделимости образовательных прав, обязанностей и ответственности: в формулировке закона «Об образовании» заложена одновременно обязанность посещения всех занятий в рамках учебного плана. Вузы решают этот вопрос посредством внесения соответствующих правил в уставы.

К числу важных статусных прав студентов относятся **отсрочка от призыва в армию и право на получение образования по военной специальности**.

Вопрос о возможности и основаниях отсрочки решается только оборонным ведомством исходя из его усмотрения. Редакция закона РФ «Об образовании» и ФЗ «О воинской обязанности и военной

службе»<sup>562</sup> неоднократно изменялась, и в настоящее время это право предоставляется со значительными оговорками, что свидетельствует о неустойчиво-компромиссной позиции государства в этом вопросе:

- студентам государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных вузов, отсрочка от призыва на военную службу предоставляется на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ;
- это право сохраняется за гражданами в случае повторного поступления в образовательное учреждение того же уровня (при условии их обучения не более трех лет в предыдущем образовательном учреждении того же уровня) или однократного перевода в образовательное учреждение того же уровня, а также в случае однократного использования ими академического отпуска;
- право на отсрочку не распространяется на студентов, отчисленных за нарушение устава или правил внутреннего распорядка вуза (п.2 ст. 24 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»).

Кроме того, как отмечалось ранее, решением Верховного Суда РФ признано правомерным то неравенство в статусе студентов аккредитованных и неаккредитованных вузов, которое лишает последних права на отсрочку.<sup>563</sup>

Непростым в реализации оказывается и закрепленное в ст. 16 ФЗ «О ВППО» **право на получение образования по военной специальности** «в установленном законодательством РФ порядке». Во-первых, порядок обучения установлен специальным постановлением правительства,<sup>564</sup> а не законом. Во-вторых, целый ряд

---

<sup>562</sup> От 28.03.1998 г. № 53-ФЗ.

<sup>563</sup> Пост. КС РФ от 21.10.1999 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «А» пункта 2 статьи 24 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда г. Омска».

<sup>564</sup> От 14.11.1999 г. № 1255. Утверждено Положение об обучении граждан РФ по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную

вузов не имеет военных кафедр. Кроме того, утвержденный Правительством перечень вузов, где есть военные кафедры, не включает ни одного негосударственного вуза,<sup>565</sup> и не будет преувеличением утверждать, что вряд ли они там появятся. Практика прохождения военной подготовки студентами «чужих» вузов не может быть повсеместной, так как обучение на военной кафедре напрямую связано с основной специальностью студента. Кроме того, ни один существующий нормативный акт военные кафедры к этому не обязывает, следовательно, их руководители вправе отказывать обратившимся студентам. В этом случае не поможет апелляция к вышеупомянутому праву на освоение учебных дисциплин в других учебных заведениях: военные – люди конкретные, и исполняют они только приказы министра обороны. Выходом из этой ситуации на основе закона стало бы создание межвузовских военных кафедр или факультетов военного обучения.

А вот процесс демократизации обучения в военных образовательных учреждениях позволяет теперь курсантам наряду с военной специальностью получать и специальность общегражданскую: их основные профессиональные образовательные программы соответствуют государственным требованиям, установленным ГОС ВПО, и квалификационным требованиям к военно-профессиональной (специальной) подготовке выпускников, которые являются дополнением к ГОС.<sup>566</sup>

К числу статусных прав студента в соответствии с уставом вуза относится также **право на моральное и (или) материальное поощрение** за успехи в учебе и активное участие в научно-исследовательской работе. Это право воспроизводят практически все уставы вузов, и их набор в целом достаточно традиционен: объявление

---

аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждений ВПО.

<sup>565</sup> Пост. Правительства РФ от 12.10.2000 г. № 768 «Об обучении граждан РФ по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждений ВПО».

<sup>566</sup> Раздел IV Положения о высшем военно-учебном заведении ФПС РФ. – Утв. приказом ФПС РФ от 18.10.1996 г. № 699; п. 11 Типового положения о военном образовательном учреждении ВПО. – Утв. пост. Правительства РФ от 18.06.1999 г. № 650.

благодарности, занесение на доску почета, награждение премией, назначение на специальные стипендии: стипендии Президента РФ и Правительства РФ, разнообразные именные стипендии, стипендии глав администраций, благотворительных фондов и т.п. Возможно в качестве меры поощрения предоставление преимущественного права на получение путевок в студенческие лагеря, бесплатные или льготные поездки, лучшие комнаты в студенческих общежитиях. Нередко возможность обучения по индивидуальному графику или досрочная сдача сессии тоже означают формы поощрения активных и хорошо успевающих студентов. Фактически это не просто право студентов – это мощный воспитательный фактор, одна из форм воспитательной работы вуза, реализации его обязанности поддерживать инициативных, активных, успевающих во всем студентов. Основаниями поощрения чаще всего являются отличная учеба, научная деятельность, активная общественная работа.

**Право обжаловать действия администрации, участвовать в управлении делами вуза, в обсуждении и решении важнейших вопросов его деятельности** – также очень значимое право статуса студента, обеспечивающее возможность реального включения в дела административного коллектива и защиты нарушенных прав. Это право расщепляется на несколько составляющих его правомочий.

Так, право обжаловать действия администрации прежде всего предполагает рассмотрение жалобы, претензий в рамках самого вуза. При этом обращаются главным образом к вузовской же администрации: к проректорам по подчиненности и ректорам. Хотя согласно ФЗ «О ВПО» ни заведующие кафедрой, ни деканы не являются администрацией, чаще всего обращаются с жалобами именно в их адрес, это лица, олицетворяющие собой администрацию в глазах студентов. Представляется, что с точки зрения интересов последних это вполне оправданное отношение. В целях объективности и успешности рассмотрения жалоб и споров в образовательном учреждении в главе 20 проекта Общей части Кодекса РФ об образовании предусмотрено создание комиссии по охране прав обучающихся. Однако компетенция этой комиссии необоснованно сужена (ст. 227 проекта). Думается, наряду с обращениями обучающихся «по вопросам применения органом управления образовательного учреждения положений Кодекса, иных законов, закрепляющих права, социальные льготы и гарантии обучающихся», а

также «по вопросам применения дисциплинарного взыскания или привлечения к материальной ответственности», такие комиссии должны рассматривать требования студентов об оптимизации учебного расписания, о замене преподавателей, объективности оценки знаний, улучшении качества учебного процесса, в том числе путем его надлежащего материально-технического оснащения, обеспечения порядка в учебных аудиториях и общежитиях и т.п.

Для реализации этого права студенты могут использовать традиционные механизмы судебной и внесудебной защиты нарушенных прав. По их заявлениям и жалобам в вузы нередко обращаются депутаты разного масштаба, прокуратура и даже региональные управления исполнения наказаний Министерства юстиции РФ, органы управления образованием, общественные и правозащитные организации и, конечно, средства массовой информации.

Судебные споры возникают по различным основаниям: в связи с отказом вузов выдать документы об образовании, в связи с необоснованным переводом на другую специальность или иным односторонним изменением договорных условий, введением дополнительных платных услуг, в целях возмещения ущерба по закону «О защите прав потребителей», морального ущерба и т.д. Единообразия в рассмотрении дел нет, хотя, как отмечалось, есть некоторый опыт обобщения судебной практики по этой категории дел.<sup>567</sup> Думается, что федеральный орган управления образованием должен ежегодно обобщать судебную практику по спорам в системе образования, делать соответствующий анализ и выносить необходимые рекомендации для всех образовательных учреждений.

Право участвовать в управлении делами вуза, в обсуждении и решении важнейших вопросов его деятельности сегодня в значительной степени связано с проблемами студенческого самоуправления.

Строго говоря, история этого вопроса начинается в 50–60-е годы XIX века, когда студенты царской России стали создавать свои объединения для различных целей.<sup>568</sup> Юридически же это право студентов было впервые оформлено в 1918 г., когда Наркомпрос

---

<sup>567</sup> Судебная практика по спорам в сфере образования. Ч. 1 и 2.

<sup>568</sup> См.: *Эймонтова Р.Г.* Русские университеты на грани двух эпох. От России крепостной к России капиталистической. М.: Наука, 1985. 350 с.

принял специальное постановление, предусматривающее студенческие органы управления и представительство студентов в составах вузов.<sup>569</sup> И хотя эти меры встречали сопротивление со стороны профессуры, Положение о вузах закрепило их.<sup>570</sup> Лишь в 1929 г. студенческие организации освободили от административно-педагогических функций, а постановление ЦИК СССР от 19.09.1932 г. «Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах» прямо запретило студенческим организациям вмешательство в административно-учебные распоряжения дирекции. Ненадолго вспомнили о студенческом самоуправлении в 1987 г.<sup>571</sup> – до утверждения в 1991 г. Временного положения о государственном высшем учебном заведении РСФСР.<sup>572</sup>

Действующее законодательство РФ предусматривает такие возможности студентов в управлении делами вуза, как непосредственное представительство в органах внутривузовского управления и членство в органах студенческого самоуправления. Непосредственное представительство ограничивается участием в работе общего собрания (конференции) «педагогических и научных работников, а также представителей других категорий работников и обучающихся вуза» (ст. 12 ФЗ «О ВПО», п. 51 Типового положения о вузе). С одной стороны, общее собрание (конференция) решает важнейшие для вуза вопросы, такие как принятие устава вуза, выборы ректора, избрание ученого совета, с другой – реальное представительство, прежде всего численность студентов – участников этих органов – регулируется только ученым советом вуза. Уставы вуза не отражают каких-либо отличительных возможностей студентов в этой части, хотя есть еще единичные примеры права студентов избирать и быть избранными в ученый совет вуза и факультета.<sup>573</sup>

---

<sup>569</sup> От 18.11.1918 г. «О заведовании студенческими делами и об участии студентов в управлении вузами» (цит. по: *Штамм С.И.* Управление народным образованием в СССР (1917-1936). М.: Наука, 1985. 284с.)

<sup>570</sup> Положение о высших учебных заведениях. – Утв. СНК РСФСР 02.09.1921 г. // СУ. 1921. №65.

<sup>571</sup> Постановление Минвуза СССР, Секретариата ВЦСПС и Секретариата ЦК ВЛКСМ от 17.06.1987 г. № 435/20-11/ст7/10а «О первоочередных мерах по расширению участия студентов в управлении вузами»//Бюллетень Минвуза СССР. 1987. № 8. С. 2.

<sup>572</sup> Бюллетень КВШ Миннауки России. 1992. №4–6.

<sup>573</sup> П. 5.3 Самарского государственного медицинского университета.

Образовательное законодательство зарубежных стран, напротив, гарантирует подобное право студентов путем введения соответствующей квоты, как, например, во Франции.<sup>574</sup> В составе административного совета от 20 до 25% его членов – представители студентов (ст. 28); в ученом совете – от 7,5 до 12,5% (ст.30); в совете по учебным, учебно-методическим и социальным вопросам – около 40% (ст.31). Согласно закону о высшем образовании Баварии, в состав органов управления вуза – собрания и сената – также должны входить представители студентов (без указания на их численность, ст. 27 и 28).

В то же время не все рассматриваемые законы регулируют этот вопрос (см., например, рамочный закон ФРГ о высшем образовании, закона КНР о высшем образовании). В Австрии права студентов на участие в коллегиальных органах регламентирует закон о студенческих сообществах.<sup>575</sup>

Наряду с этим в цитируемых законах предусматривается создание различных студенческих общественных структур: это студенческий совет в Нидерландах (раздел 10 закона о высшем образовании и научных исследованиях Нидерландов), правила для которого разрабатывает совет по управлению вуза; студенческий конвент в Баварии (ст.68 закона о высшем образовании Баварии), студенческие общества в Китае (ст.57 закона КНР о высшем образовании).

В Российской Федерации практически все уставы вузов закрепляют возможность создания студенческих советов, комитетов, объединений и т.п. Основа этого – ст. 15 ФЗ «О ВПО», в соответствии с которой допускается деятельность общественных организаций обучающихся. В проекте Общей части Кодекса РФ «Об образовании» также предусмотрены студенческие советы как общественные организации в системе образования (ст. 87). Как показывает обзор веб-сайтов российских вузов, во многих из них успешно развиваются различные структуры студенческого самоуправления.

Так, в Архангельском государственном техническом университете студенческое самоуправление определяют как самостоятельную деятельность студентов по решению вопросов университетского значения в интересах студентов. «Одна из форм

---

<sup>574</sup> См. цит. закон о высшем образовании.

<sup>575</sup> См.: Образовательное законодательство зарубежных стран. Т.3. С. 49.

реализации данной деятельности – органы студенческого самоуправления: студенческий совет университета, а также соответствующие студенческие советы всех подразделений университета (факультетов, институтов, колледжей). Основные направления их деятельности: развитие студенческих инициатив в различных сферах университетской жизни и стимулирование научного творчества студентов, формирование традиций университета и воспитание чувства гордости за звание студента АГТУ, решение социальных вопросов студенческой жизни и многое другое».<sup>576</sup>

В опубликованном в Интернете уставе студенческого самоуправления факультета менеджмента Государственного университета - Высшей школы экономики оно представлено как официальная студенческая организация. «Студенческое самоуправление создано по инициативе студентов факультета менеджмента при поддержке преподавателей и деканата факультета с целью содействия развитию учебной и научно-исследовательской деятельности, спорта, культуры, организации свободного времени студентов, культивирования у студентов таких качеств, как ответственность и инициативность, формирования морально-этического облика студентов, воспитания достойного современного общества бизнесмена, специалиста, менеджера», – говорится в уставе.

В Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова (РЭА) студенческое самоуправление – это массовая общественная студенческая организация, объединяющая всех студентов. Каждый студент академии автоматически является членом этой организации. Студенческие амбиции характеризуют студенческое самоуправление как одну из двух систем управления вузом, наряду с администрацией, которые «взаимно дополняют друг друга и тесно сотрудничают на всех уровнях для наиболее эффективного достижения поставленных целей». Студенческое самоуправление РЭА ставит перед собой такие цели, как «организация жизни преимущественно внутри вуза по всем направлениям, затрагивающим интересы студентов, создание условий для раскрытия внутреннего потенциала каждого студента и привлечение их к активному участию в жизни академии». Рабочим органом студенческого самоуправления является студенческий совет. Его направления деятельности: учебно-административная работа; социально-бытовая работа; физкультура и спорт; научно-

---

<sup>576</sup> [www.agtu.ru](http://www.agtu.ru)

исследовательская работа; культурно-массовая работа; работа с иностранными студентами; работа на факультетах. По этим направлениям образованы комитеты, которые строят свою работу в сотрудничестве с представителями студенческих советов факультетов (институтов), отвечающими за работу по данному направлению.

Студенческая организация Московского физико-технического института (МФТИ) согласно ее уставу является общественной организацией, выражающей интересы всех студентов и аспирантов института, и выполняет отдельные контрольно-исполнительные функции. Её деятельность направлена на создание и углубление связей между студентами и администрацией института, улучшение учебного процесса и быта студентов. Состоит из совета студентов МФТИ, факультетских студенческих органов самоуправления и других учреждаемых ими структур. Она отстаивает интересы студентов перед администрацией и службами института, деканатами факультетов, в сторонних организациях, участвует в разрешении конфликтных ситуаций между студентами и администрацией.

В негосударственных вузах студенческая активность также приводит к созданию разнообразных общественных структур.<sup>577</sup>

Хотя федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» № 98-ФЗ принят еще в 1995 г., он не индивидуализирует государственного отношения к студенческим объединениям. Лишь в последние годы органы управления образованием обратили внимание на деятельность разнообразных организаций студенческой самодеятельности, непосредственно связывая проблемы самоуправления с воспитательной работой в вузах.

В специальном письме Минобразования России, посвященном этой проблеме (оно также включает в себя информацию о состоянии студенческого самоуправления и рекомендации по его развитию),<sup>578</sup> названо, по нашему мнению, основное противоречие студенческой жизни: между широким спектром проблем, трудностей, с которыми реально сталкиваются студенты, обучаясь в вузах, и слабой их представленностью в деятельности органов студенческого самоуправления и направлениях работы вузов, связанных с защитой

---

<sup>577</sup> См. сайт Европейского гуманитарного университета [www.ehu.by](http://www.ehu.by)

<sup>578</sup> «О развитии студенческого самоуправления в Российской Федерации». Письмо Минобразования РФ от 2.10.2002 г. № 15-52-468/15-01-21. С. 22–27.

прав и интересов студентов, улучшением их материального положения, гражданской самореализацией, участием в управлении делами соответствующего вуза. Отмечается и такая серьезная проблема, как недостаточная разработанность социальных технологий по актуализации субъективного потенциала студентов для реализации собственных, общественных и государственных интересов. Авторы письма полагают, что одним из механизмов повышения активности студентов и может стать институт самоуправления. Справедливости ради, однако, нужно отметить, что далеко не все студенты включаются в общественную работу и воспринимают позитивно активность других. Неоднородный социальный состав, разные цели и установки, политическая инертность – все это обуславливает разное отношение студенческой молодежи к активности сверстников-сокурсников. Не случайно в структуре преступности молодежи также возрастает доля студентов, хотя реальный их удельный вес – всего 3–4% в год.<sup>579</sup>

Развитие самоуправления, безусловно, имеет большое значение и для установления особых корпоративных отношений в среде студенчества. Однако оно не должно быть самоцелью и подменять собой властные управленческие структуры вуза. Между тем в специальном интервью (26.01.2003 г.) по этому вопросу министр образования РФ В.М. Филиппов уже заявлял, что студенческое самоуправление должно принимать участие и в решении проблемы качества образования. «Минобразование понимает, что без участия общественных сил эту проблему не решить», – подчеркнул министр. По его мнению, в каждом вузе должна быть создана структура по контролю за качеством образования, в которую наравне с преподавателями войдут и студенты. Представляется, что решение этого вопроса будет ускорено с началом реализации в России Болонского соглашения, и нет необходимости преувеличивать значение роли студенческого сообщества. Не случайно в зарубежных вузах его активность как раз и ограничивается бытовыми проблемами студенческих кампусов. В письме Минобразования России от 16.02.2004 г. № 13-55-08ин/13-01-24 «О воссоздании системы студенческих советов и комитетов (иных органов студенческого самоуправления) в

---

<sup>579</sup> См.: *Нечаева Т.А.* Профилактика преступлений в студенческой среде высших учебных заведений: Автореферат дис... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002. С.3.

образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования» отмечается, что в связи с присоединением Российской Федерации к Болонскому соглашению развитие студенческого самоуправления является важным элементом повышения качества образования, интеграции высшего и среднего профессионального образования России в Европейское образовательное пространство.<sup>580</sup>

Гораздо более взвешенной представляется позиция ректорского корпуса, который осознает «важность вовлечения студентов в процесс воспитания новых специалистов, формирования у них гражданской ответственности, лидерских качеств».<sup>581</sup> Специалисты отмечают, что культура поведения российских студентов в сложных конфликтных ситуациях не сформирована, нет правовой базы урегулирования групповых студенческих конфликтов (коллективных споров), недопущения их перерастания в стихийные массовые беспорядки.<sup>582</sup> Опыт ряда западных стран 60–90-х гг. убедительно свидетельствует о том, к каким социальным последствиям приводит отсутствие превентивных механизмов во взаимодействии со студенчеством.

Такие структуры, как студенческий совет или студенческие комитеты, профсоюзная организация студентов, студенческие клубы, студенческие научные общества, студенческие отряды<sup>583</sup> и тому подобные организации студенческой самодеятельности, объективно необходимы молодежи, они позволяют раскрывать потенциал молодежи, реализовывать ее созидательную активность. Они помогают осуществлять воспитательную работу, которая теперь тоже стала элементом стандарта образования, ее качество оценивается при проведении аккредитации вуза в качестве самостоятельного показателя.<sup>584</sup>

---

<sup>580</sup> Письмо Минобразования России от 16.02. 2004 г. № 13-55-08ин/13-01-24 «О воссоздании системы студенческих советов и комитетов (иных органов студенческого самоуправления) в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования».

<sup>581</sup> См. цит. интервью В.М. Филиппова от 26.01.2003 г.

<sup>582</sup> *Нечаева Т.А.* Указ. соч. С. 4.

<sup>583</sup> Примерное положение о студенческом отряде утверждено приказом Минобразования России от 5.09. 2002 г. № 3216// Бюллетень Минобразования России. 2002. № 11. С. 33.

Составная часть воспитательной работы – профилактика правонарушений. В вузах по-разному решают и эту проблему, в том числе путем создания студенческой «милиции», службы безопасности и т.п. Еще в 1994 г. МВД по поручению Президента РФ направляло в Госкомвуз России письмо с предложением возродить в студенческой среде общественные объединения и группы правоохранительной направленности для совместного участия в мероприятиях по охране общественного порядка и борьбы с правонарушениями в студенческих городках, общежитиях, учебных заведениях.<sup>585</sup>

К настоящему времени, однако, даже департамент молодежной политики, ранее существовавший в структуре Минобразования России, упразднен.

Администрация вузов содействует организации студенческой активности через систему специализированных студенческих организаций и объединений, которые и являются основной возможной формой участия студентов в вузовских делах. Однако нормативные и локальные акты не предполагают постоянного участия студентов или их представителей в органах непосредственного управления вузом, к примеру в ученом совете.

Подводя некоторые итоги вышеизложенному, следует отметить главное: права студента, предусмотренные действующим законодательством и иными нормативно-правовыми актами об образовании, образующие его социальный и правовой статус, являются одновременно и гарантиями реализации конституционного права граждан на ВПО. Это особенно наглядно демонстрирует блок социально-личностных прав, во многом формирующий экономическую основу возможности получения высшего образования.

К ним относятся:

- **Право на академический отпуск** в порядке, установленном федеральным органом управления образованием. По логике закона (п.3 ст. 16 ФЗ «О ВПО»)

---

<sup>584</sup> Письмо Минобразования России от 8.10.2002 г. № 14-55-840ин/15 «О внесении изменений и дополнений в действующие ГОС ВПО»; приказ Минобразования России от 27.07.2002 г. № 4670 «О внесении изменений в приказ Минобразования России от 29.06.2000 г. № 1965 «Об утверждении перечня показателей государственной аккредитации и критериальных значений, используемых при установлении вида высшего учебного заведения».

<sup>585</sup> От 12.10.1994 г. № 1/4775. – См.: *Нечаева Т.А.* Цит. соч. С. 19–20.

этому порядку должны следовать и негосударственные вузы. Однако соответствующий подзаконный акт - Порядок предоставления академических отпусков<sup>586</sup> – содержит очень мало конкретики и отдает право принципиального решения этого вопроса на усмотрение самого вуза. Это право подкрепляется возможностью получения компенсационных выплат в размере 50% МРОТ, вузы вправе производить доплату к этой сумме.

- Академические отпуска предусматривает и законодательство зарубежных стран.<sup>587</sup>
- **Отпуск по беременности и родам.** Предоставляется студентам на общих основания с работающими гражданами с выплатой соответствующих пособий и компенсаций;<sup>588</sup> при этом успевающие студенты сохраняют право на стипендиальное обеспечение.
- **Право на отдых** – каникулы не менее чем два раза в год общей продолжительностью не менее 7 недель.
- **Право студентов на труд:** не озвученное впрямую в статье 16, через систему льгот, предусмотренных ст. 17 ФЗ «О ВПО» и ТК РФ, юридически закреплено право студентов, в том числе обучающихся по очной форме, на совмещение обучения с работой. Каждый период истории нашей страны отличался специфическими формами экономической активности студентов. В условиях рыночной экономики им пришлось столкнуться, в частности, с проблемой поиска спонсоров для оплаты обучения, а также не просто решать вопросы трудоустройства, но искать собственную нишу для занятия предпринимательской деятельностью, открывать собственный бизнес.

---

<sup>586</sup> Приложение к приказу Минобразования России от 5.11.1998 г. № 2782.

<sup>587</sup> § 67 федерального закона Австрии об организации университетов и обучении в университетах, ст. 64 Закона о высшем образовании Баварии // Образовательное законодательство зарубежных стран. Т. 3. С. 61, 509.

<sup>588</sup> См. раздел II Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей. – Утв. пост. Правительства РФ от 4.09.1995 г. № 883.

В то же время вузы нередко стараются по старинке немотивированно ограничивать студенческое право на труд работой на условиях неполного рабочего времени. Известно, что выбор режима работы зависит только от соглашения работника и работодателя (ст. 93 ТК РФ). Поскольку возникают вышеназванные проблемы, норма ФЗ «О ВПО» должна быть дополнена специальной уточняющей нормой для ревностных блюстителей выполнения студентами аудиторной нагрузки в полном объеме. Она позволит студентам работать исходя из собственных возможностей, без учета мнения администрации вуза. Соответственно необходимы дополнения и в Трудовой кодекс. Ранее мы уже говорили о льготах для студентов, обучающихся по традиционным формам в вузах, имеющих государственную аккредитацию; однако до настоящего времени не решен вопрос о необходимых льготах для обучающихся в форме экстерната и по технологиям дистанционного обучения. Этот пробел должен быть восполнен, так как экстернат давно уже легализован, хотя не имеет большого распространения, и, наоборот, дистанционное образование стало популярным и массовым, однако законодательно еще не закреплено.

- **Право на обеспечение местом в общежитии** реализуется с двумя оговорками: если студент нуждается и если у вуза есть соответствующий жилищный фонд. В отношении студентов негосударственных вузов это право фактически ничем не подкреплено. Можно расценивать его как скрытую обязанность для вузов – если заявлено право на обучение, должны быть обеспечены для обучающихся и соответствующие сопутствующие условия: питание, медицинское обслуживание, проживание и др. Однако логичнее это обязательство вуза сразу заложить в условия лицензирования. Есть и другая проблема. Нередко государственные вузы под тем или иным предлогом отказывают в предоставлении общежития студентам, обучающимся на платной основе. Основная мотивация сводится к тому, что их строительство и содержание осуществляются за счет средств бюджета. Это явное лукавство, так как длительное время общежития выживали только за счет внебюджетного дохода вуза. Кроме того, закон не дает оснований для такого размежевания

студентов одного вуза. Известны примеры решения этого вопроса и негосударственными вузами. К примеру, академия управления «ТИСБИ» (Казань) включила в состав учредителей Казанскую государственную архитектурно-строительную академию, которая и заселяет в свои общежития студентов академии управления.<sup>589</sup>

- **Право на бесплатное пользование услугами государственных и муниципальных библиотек, на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев.** Мы уже анализировали это право в разделе 2.1 настоящей работы, обращая внимание на коллизию законов и различия в возможностях реализации этого права в зависимости от конкретного статуса студента.
- **Право студентов на получение стипендии** тоже на практике отличается от того, что предусмотрено в законе. Между тем, это особенно чревато неблагоприятными последствиями: фактически право на стипендию есть вид государственной гарантии реализации гражданами права на ВПО, мера социальной поддержки (не обязательно только за счет средств федерального бюджета). Не случайно законодательство ряда стран – Китая, Германии, Испании – предусматривает возможность получения стипендии или иных видов помощи и снижения платы за обучение. В ФРГ даже принят федеральный закон «Об индивидуальной помощи в получении образования (Федеральный закон о содействии образованию)».<sup>590</sup>

В России порядок назначения и выплаты стипендий устанавливается правительством.<sup>591</sup> Оно значительно суживает круг тех, кто имеет гарантированное федеральным законом право на

---

<sup>589</sup> ТИСБИ: государственный диплом негосударственного вуза//Республика Татарстан, 1997. № 132.

<sup>590</sup> Образовательное законодательство зарубежных стран. Т.3. С.422-464.

<sup>591</sup> Типовое положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов. – Утв. пост. Правительства РФ от 27.06.2001 г. № 487.

стипендию. В этом случае опять-таки вузы принимают на себя ответственность за материальную поддержку студентов, поскольку в большинстве случаев в локальных актах круг лиц, имеющих право на стипендию, расширяется. Кроме того, хотя в законе это вообще опущено, вузы, в том числе негосударственные, зачастую находят иные формы материальной поддержки своих студентов: привлекаются спонсоры<sup>592</sup> или потенциальные работодатели, используются стипендии муниципальных образований, вкладываются средства вуза. Безусловно, право на различные формы материальной поддержки должно быть озвучено для всех студентов, и рейтинг вузов, прежде всего негосударственных, а также всех аккредитованных образовательных учреждений должен определяться, в том числе, в зависимости от возможностей вуза материально содействовать обучающимся.

В ФЗ «О ВППО» произошла подмена понятий в части выделения дополнительных средств. Согласно закону, они предназначены для оказания помощи нуждающимся студентам (в размере 5% стипендиального фонда), для организации культурно-массовой и физкультурно-оздоровительной работы, санаторно-курортного лечения и отдыха студентов. На самом деле эти средства выделяются не студентам, а вузам, и вся ответственность за получение и надлежащее их использование лежит также на вузах. Практика показывает, что далеко не во всех вузах распределение означенных средств затрагивает всех студентов. Кроме того, эта норма – еще одно основание для расслоения студентов государственных и негосударственных вузов. Дело в том, что в этой части в законе нет оговорки или изъятия в отношении студентов, обучающихся за счет средств юридических или физических лиц, как, например, в части права на получение стипендии «бюджетными» студентами. Следовательно, государственный или муниципальный вуз может расходовать эти дополнительные средства, полученные от соответствующих бюджетов, на всех своих студентов. Так и происходит на практике. Студенты негосударственных вузов такой поддержки не имеют. Это существенное отличие в их статусе. Даже

---

<sup>592</sup> См., например, приказ Министра обороны РФ от 29.03.2003 г. № 104 «О мерах по реализации соглашения о сотрудничестве между Министерством обороны РФ и Некоммерческой благотворительной организацией «Благотворительный фонд В. Потанина».

аккредитация негосударственного вуза не увеличивает финансовых возможностей его студентов.

То же самое касается доплаты на питание и оплаты проезда. Думается, право иногородних студентов на оплату проезда к месту обучения и обратно должно быть закреплено в качестве обязательного для аккредитованных негосударственных вузов, как это вменено в обязанность организациям-работодателям независимо от их организационно-правовых форм в отношении студентов-заочников, обучающихся в аккредитованных вузах (ч.3 ст.17 ФЗ «О ВПО», ст. 173 ТК РФ).

Трудно дать однозначный ответ, что же из предусмотренного статьей 16 ФЗ «О ВПО» распространяется на студентов негосударственных вузов. В п. 10 статьи говорится о равенстве статуса студента негосударственного вуза, имеющего государственную аккредитацию, и статуса студента государственного вуза в отношении академических прав и свобод, за исключением права на получение государственной стипендии. Однако при этом требуется четкая определенность понятий «академические права и свободы». Полагаем, что исключать из субъективных возможностей студента и юридических обязанностей негосударственных или неаккредитованных вузов можно только те права (обязанности), которые в соответствии с законом предполагают дополнительное финансовое обременение для государственного или муниципального бюджета в отношении конкретного вуза. Целесообразно и справедливо закладывать в принципы регулирования образовательных отношений равенство прав и обязанностей студентов независимо от организационно-правовой формы вузов, за исключением вышеуказанных случаев, прямо предусмотренных законом. Единая система высшего образования в стране должна означать, что аккредитованные вузы **обязаны** создавать своим студентам надлежащие социально-экономические условия для получения равного образования с теми, кто обучается в государственных вузах. В этом также должен заключаться смысл аккредитации.

Практике известны иски к образовательным учреждениям о возмещении вреда в связи с некачественным образованием, о защите прав потребителей.<sup>593</sup> На самом деле существо подобных споров

---

<sup>593</sup> Решение мирового судьи и Вахитовского районного суда по иску Газизова, Шипшовой, Васильевой и др. к Казанскому гуманитарному

сводится к тому, что выпускники или бывшие слушатели не могут трудоустроиться с имеющимися документами о профессиональном образовании, потому и предъявляют претензии к образовательному учреждению: оно не информировало о реальных возможностях трудоустройства с выдаваемым документом об образовании.

Между тем, право студента (и обязанность вуза, как определено в п.72 Типового положения о вузе) – это только **право на получение информации о положении в сфере занятости** населения от администрации вуза. Целый ряд вузовских уставов закрепляет его именно с такой формулировкой. В настоящее время у студентов и других обучающихся нет права требовать обязательного трудоустройства, следовательно, вуз не может нести прямую ответственность за судьбу своих выпускников. Безусловно, факты трудоустройства или массовой безработицы могут сказаться на рейтингах вузов в регионах, эти показатели должны учитываться и доводиться до сведения потенциальных абитуриентов. Однако всегда нужно иметь в виду, что ранее существовавшая обязанность распределения в условиях рынка может трансформироваться только в свободу трудоустройства. Именно так конституционное право на труд изменило свое содержание в Конституции РФ 1993г. в сравнении с прежними конституциями нашего государства.

Иные дополнительные права студентов могут устанавливаться уставом вуза. В рассматриваемых уставах закрепляются такие права, как право свободного посещения лекций, начиная с 3-го семестра, право выступать организаторами и участвовать в работе хозрасчетных организаций при университете для решения научно-технических проблем и оказания платных услуг населению, право ставить перед администрацией вопросы об обеспечении качественного проведения учебных занятий, в том числе о замене преподавателей; право на получение места в общежитии, на доплату к стипендии и т.п. При этом нормативно вузы ничем не ограничиваются в регламентации дополнительных прав своих студентов. Многие права уже присутствуют в различных нормативно-правовых актах, вузы лишь доводят их в комплексном виде до студента: это, например, право на обучение за рубежом, участие в конференциях и олимпиадах (с компенсацией затрат) и др. Вуз может предоставить своим студентам и такие субъективные возможности, как право поступить в вуз с

---

колледжу. Сентябрь – октябрь 2002 г.

оплатой стоимости обучения своим трудом; право на длительную стажировку на рабочем месте на последнем курсе и др. (эти примеры, взятые из опыта КГТУ, однако закреплены они не в уставе вуза, а в иных локальных актах).

В большинстве уставов отражены экономические трудности сегодняшних студентов: им предоставляется право совмещать обучение по очной форме с работой на предприятии, в учреждении, организации. Это право реализуют и студенты зарубежных вузов. При этом, к примеру, в КНР оговаривается, что студенты могут принимать участие «в деятельности социального обслуживания» под контролем вуза, если это не будет мешать учебе.<sup>594</sup>

Кроме того, студенты, не имея никаких статусных ограничений в сравнении со студентами дореволюционной России либо, к примеру, с такими субъектами со специальным административно-правовым статусом, как государственные служащие, имеют к тому же ряд дополнительных прав, предоставляемых законодательством общего характера в определенных сферах: ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»,<sup>595</sup> «О библиотечном деле»<sup>596</sup> и др.

Как отмечалось ранее (см. раздел 2.2 настоящей работы), в регионах РФ принимают специализированные акты по вопросам образования. Они могут быть посвящены и правовому положению обучающихся. В Республике Татарстан принят закон «О молодежи».<sup>597</sup> К сожалению, несмотря на актуальность, его положения во многом остались благими пожеланиями: это касается освобождения доходов студентов от подоходного налога и иных отчислений, льготного или бесплатного режима пользования физкультурно-спортивными и оздоровительными учреждениями, режима наибольшего благоприятствования и стимулирования деятельности ученических и студенческих структур, «готовых взять на себя решение части проблем учащихся и студентов». Принципиально важными представляются и такие нормы, как п. 3.1 ст. 3 закона: «Правоотношения между молодыми гражданами и представителями учебных, учебно-воспитательных учреждений основываются на

---

<sup>594</sup> Образовательное законодательство зарубежных стран. Т. 3. С. 222.

<sup>595</sup> От 29.04.1999 г. № 80-ФЗ.

<sup>596</sup> От 29.12.1994 г. № 78-ФЗ.

<sup>597</sup> От 19.10.1993 г. № 1983-ХП.

равенстве участников этих отношений»; ст.4, запрещающая привлечение студентов дневных отделений гражданских вузов без их согласия к труду, не предусмотренному образовательной программой.

Очевидно, что основной недостаток подобных актов, как и федерального законодательства об образовании, заключается в их слабой экономической и организационной обеспеченности.

Условия и средства, которые фактически позволяют реализовать права граждан на ВПО, права студентов и их надежную защиту, - это их гарантии. Различают гарантии реализации и гарантии охраны прав, обязанностей и законных интересов личности, общие гарантии (для всех прав и обязанностей) и особенные, или специальные, для конкретного права.<sup>598</sup> Представляется, что в сфере образования гарантии также нужно подразделять на общие, обеспечивающие само право граждан на ВПО, и специальные, поддерживающие реализацию различных прав студентов, то есть обеспечивающие статус студентов. Между этими гарантиями нет жесткой границы, они могут плавно «перетекать» из одной группы в другую. Традиционно к гарантиям прав граждан относят гарантии экономические, политические, юридические и организационные. Все это неоднократно и представительно описано, в том числе применительно к сфере государственного управления,<sup>599</sup> хотя возможны вариации – к примеру, не выделяются организационные гарантии, но добавляются гарантии политические и духовные.<sup>600</sup>

Не все из вышеперечисленных прав в должной мере обеспечены надлежащими гарантиями. Поэтому следует оговориться, что гарантии как элемент статуса связаны, скорее, с обеспечением реализации права на ВПО в целом,<sup>601</sup> статуса студента (обучающегося) как такового. Не всегда конкретное субъективное право должно выходить на корреспондирующую гарантию. И это обстоятельство, по нашему мнению, также свидетельствует в пользу органичного

---

<sup>598</sup> См. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности. С. 203.

<sup>599</sup> См., например, *Административное право РФ/ Под ред. Л.Л. Попова. С.110–115; Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс; и др.

<sup>600</sup> *Витрук Н.В.* Цит. соч. С. 195.

<sup>601</sup> Например, Ю.А. Тихомиров отмечает, что в законе РФ «Об образовании» сделан акцент на государственных гарантиях прав граждан в области образования. – См. *Административное право и процесс. С. 285.*

присутствия гарантий в структуре многомерной модели статуса студента.

Экономические гарантии высшего образования предполагают стабильную экономику, эффективно работающую промышленность, устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс рубля, своевременную выплату зарплаты, стипендии, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и многое другое. С этой точки зрения экономические гарантии прав и обязанностей граждан в сфере образования в современных условиях малоэффективны и явно недостаточны.

По-прежнему существует общеизвестная проблема финансирования образования в соответствии с нормативами, предусмотренными законом РФ «Об образовании». Во всех программных документах – ФПРО, Национальной доктрине образования, Концепции модернизации российского образования до 2010 г. – отмечается необходимость обеспечить опережающий рост затрат на образование. В последние годы говорят не просто об увеличении финансовых вливаний со стороны государства, но и о повышении инвестиционной привлекательности образования, о создании организационно-экономических механизмов, позволяющих увеличить объем внебюджетных средств в образовании, улучшить использование этих средств.<sup>602</sup>

Очевидным следствием недостаточного финансирования системы образования являются неудовлетворительное состояние учебных аудиторий и общежитий, во многом не отвечающих современным требованиям, слабая материально-техническая база, устаревшее лабораторное оборудование, нехватка компьютеров и учебной литературы и т.д. Впрочем, негосударственные вузы вообще не имеют государственной экономической компоненты в своей деятельности.

Еще одно проявление отсутствия надлежащих экономических гарантий – низкий размер стипендий, к тому же право на ее получение имеют сегодня очень немногие. Различные модели взаимодействия с промышленностью, предпринимательским сектором, позволяющие учебным заведениям находить решения финансовых проблем, могут способствовать и усилению прямой финансовой поддержки студентов и других категорий обучающихся.

---

<sup>602</sup> См. Концепцию модернизации российского образования, раздел 1.3.

В то же время именно совокупность государственных мер экономического характера позволяет такой категории населения, как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, получать высшее образование: это повышенные стипендии, государственное обеспечение, значительные выплаты после окончания вуза и др.<sup>603</sup> Повышенные стипендии компенсационного характера предусмотрены также для инвалидов и лиц, пострадавших в результате аварии на ЧАЭС.

Низкий уровень материального обеспечения преподавателей – это тоже проблема экономических гарантий права на ВПО. Очевидно, что качество обучения во многом определяется кадровым составом, его уровнем квалификации и его отношением к работе.

Есть некоторые положительные тенденции. Расходы бюджета на образование с 2002 г. возросли. Впервые в 2002 г. бюджет Министерства образования превысил бюджет Министерства обороны. В вузы регулярно стали поступать средства на ремонт, социальную защиту, летний отдых студентов и т.д.

Апробация нового организационно-экономического механизма государственной поддержки высшей школы была начата в 2002 г. (речь идет о вышеупомянутом ГИФО, когда государственное финансирование следует за студентом в соответствующий вуз в определенном размере, в зависимости от результатов ЕГЭ). Однако размеры ГИФО пока невелики, они во многом ниже той платы за обучение, которую сегодня устанавливают вузы для «платных» студентов.

Следует подчеркнуть, что в 1993 г. в Конституции РФ были заложены новые экономические гарантии права на ВПО. Это возможность создания негосударственных, «небюджетных» вузов, свобода предпринимательской деятельности – она стала возможна и в образовании, в том числе посредством индивидуальной педагогической деятельности; возможность получения платного высшего образования в государственных вузах.

К числу экономических гарантий следовало бы отнести и право вузов на самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность как проявление автономии. Однако в полном объеме это право принадлежит, вероятно (если позволяет устав), только

---

<sup>603</sup> ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ.

небюджетным вузам. Как было отмечено выше (см. главу 1), государственные и муниципальные вузы все больше ограничиваются в своих степенях свободы.

До принятия Налогового кодекса РФ можно было говорить о мощнейшей экономической гарантии деятельности вузов любой организационно-правовой формы: им предоставлялось право реинвестировать полученные доходы в собственную деятельность, при этом они освобождались от уплаты налога на прибыль (ст. 47 закона РФ «Об образовании»). Однако теперь образовательные учреждения уравнили в части налогообложения с обычными хозяйствующими субъектами. И в этом смысле юридические гарантии права на образование достойны справедливой критики.

Также своеобразной экономической гарантией возможности получения ВПО является уже обсуждавшееся право студентов совмещать работу с обучением, право на оплачиваемые отпуска для сдачи экзаменов и т.п. Студенты для выполнения учебного плана могут направляться в командировки, на практику и стажировки, а также на олимпиады, конференции и др. за счет средств учебного заведения. Однако только Украина, единственное из государств Содружества Независимых Государств, закрепила в своей Конституции (п.3 ст. 53) обязанность государства по обеспечению учащихся и студентов государственными стипендиями и льготами в качестве экономической гарантии права граждан на профессиональное образование.<sup>604</sup>

Специальными экономическими гарантиями деятельности вузов нужно назвать также: возможность сдачи имущества образовательного учреждения в аренду с соблюдением определенных правил (п.11 ст. 39 закона РФ «Об образовании»), причем полученные средства поступают в распоряжение вуза; недопустимость изъятия имущества вузов, например, в счет погашения его долгов; субсидиарную ответственность государства по обязательствам учреждений (ст. 120 ГК РФ). Даже в случае неудовлетворительной финансово-хозяйственной деятельности вузы как учреждения не могут быть объявлены банкротами.

---

<sup>604</sup> См.: *Иваненко В. А., Иваненко В. С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. С. 209.

Политические гарантии прав и свобод, обязанностей обучающихся – это, главным образом, сам факт существования государственной политики в области образования, закрепленный законодательно (ст. 2 закона РФ «Об образовании»). Перечисленные в ст. 2 принципы составляют набор основных политических гарантий: единство федерального и регионального образовательного пространства; общедоступность образования, то есть равный доступ всех граждан; светский характер образования (отделение церкви от государства, свобода совести); свобода и плюрализм в образовании; демократический характер управления образованием. К этому нужно добавить право выбора языка обучения (с учетом возможностей образовательного учреждения); недопустимость создания и деятельности организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений) в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Наконец, политической гарантией служит разграничение компетенции между федерацией и субъектами, а также между органами государственной власти – в сфере образования.

Конституция относит образование к сфере совместного ведения. Однако управление высшим образованием закреплено за федеральным органом – Министерством образования и науки РФ.<sup>605</sup>

Организационные гарантии права на образование – это разветвленная сеть образовательных учреждений, органов управления образованием, разнообразных специализированных структур, государственно-общественных объединений и т.п. Не случайно и Н. В. Витрук называет организационные гарантии «гарантией гарантий», исключая из общего ряда гарантий.<sup>606</sup>

Наряду с вышеназванными, организационными гарантиями, обеспечивающими право граждан на ВПО, являются различные структуры для подготовки преподавательских кадров и кадров высшей квалификации, а также Высший аттестационный комитет Минобразования России, управляющий процессом формирования научных кадров и подтверждения их квалификации. При этом нормы, устанавливающие требования к соискателям ученых степеней и

---

<sup>605</sup> Положение о Министерстве образования и науки РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 15.06.2004 г. № 280.

<sup>606</sup> Указ. соч. С. 201.

званий, а также определяющие порядок замещения должностей профессорско-преподавательского состава и повышения научно-педагогической квалификации, будут относиться к юридическим гарантиям.

Специализированным органом, чья задача – обеспечение качества образования и его соответствие ГОС, должна была стать Государственная аттестационная служба (ст. 33 Закона РФ «Об образовании»), ей предшествовала Государственная инспекция при Минобразовании России. В настоящее время, как указывалось выше, эти функции возложены на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки.<sup>607</sup>

Выше (п.3.2 настоящей работы) мы также анализировали организационные структуры и процедуры, которые обеспечивают права граждан при проведении вступительных экзаменов в вузах.

Особого внимания в этом аспекте заслуживают и вышеупомянутые нетрадиционные для российской системы управления структуры – органы государственно-общественного управления. Все эти структуры на основе и во исполнение Конституции РФ и законодательства об образовании осуществляют разнообразную практическую деятельность по претворению в жизнь предоставленного гражданам права на ВПО. Вместе с тем, этим целям должна способствовать и оптимальная внутренняя структура вуза, современный эффективный менеджмент. Самостоятельность в организации внутривузовского управления и формировании вузовских подразделений должна, наряду с эффективным решением уставных задач, обеспечивать соблюдение и реализацию прав, свобод, законных интересов студентов и иных категорий обучающихся.

К числу организационно-правовых гарантий в системе ВПО относятся все существующие нормативы и требования по организации образовательного процесса: стандарты образования (это одновременно и юридическая гарантия); максимально допустимое количество часов аудиторной нагрузки; предельное число экзаменов и зачетов в рамках одной сессии; запрет на занятие педагогической деятельностью лицом, лишенным судом права работать в образовательных учреждениях в течение определенного срока и др. Хорошей организационной гарантией могут быть требования, которые сам вуз

---

<sup>607</sup> Ее функции см. в Положении о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки. – Утв. пост. Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 300.

устанавливает для занятия должностей ассистента, доцента и др. Заслуживает внимания закрепление в актах «силовых» ведомств процедур распределения учебной нагрузки в зависимости от квалификации преподавателя: лекции могут читать доценты и профессора, ассистенты проводят практические занятия, семинары.<sup>608</sup>

Универсальной юридической гарантией прав и обязанностей граждан является закон, в широком смысле – все действующее законодательство.

В главе 2 мы проводили анализ нормативной базы высшей школы. Известно, что в Конституции РФ предусмотрен ряд положений, позволяющих исключить негативный вариант правотворчества. Можно лишь добавить к этому, что во избежание подобных негативных проявлений необходим профессионализм при подготовке соответствующих нормативно-правовых актов. Образовательное законодательство – яркое тому свидетельство.

Что касается судебной составляющей юридических гарантий рассматриваемого конституционного права граждан, в разрезе реализации статуса студента мы рассмотрим его в следующем параграфе.

Духовные гарантии, о которых пишет Н.В. Витрук, – очень нематериальная субстанция: это культура, образованность членов общества, соответствующий морально-психологический климат общества. Следовательно, применительно к реализации права на ВПО правильнее будет говорить о формировании соответствующего сознания граждан именно в сфере высшего образования, благодаря созданной системе и выполняемым ей функциям, что позволит обеспечить соответствующее воспитание будущих родителей будущих студентов, сохранить преемственность и привлекательность высшего образования. При этом воспитание активной жизненной позиции, сознательного отношения к социальным процессам осуществляется через систему обязанностей и механизмы ответственности личности. Предоставленные права студент, как и многие другие лица, наделенные государством особым статусом, должен реализовывать «разумно, добросовестно и ответственно».<sup>609</sup> Наличие прав требует и успешной реализации обязанностей.

---

<sup>608</sup> П. Б раздела IV Положения о высшем военно-учебном заведении Федеральной пограничной службы РФ. – Утв. приказом ФПС РФ от 18.10.1996 г. № 699.

### **3.4. Обязанности и ответственность студента. Проблемы судебной защиты законных прав и интересов студентов**

Расхожая фраза «нет прав без обязанностей и нет обязанностей без прав» в любом ее прочтении актуальна и для системы образования, где она дополняется также ответственностью носителей прав и обязанностей и гарантированностью этих прав.

Н.В. Витрук определяет обязанность как возможность поведения, имеющую, однако, необходимый характер с точки зрения воли общества, государства, выраженной в законе.<sup>610</sup> Следовательно, обязанность – это социальная необходимость. Невыполнение обязанностей подрывает систему объективно сложившихся общественных отношений и направлено против объективной необходимости. Предоставляя студентам значительный блок социально значимых возможностей и прав, общество и государство вправе потребовать ответных обязательств, а также ответственности за их реализацию. Границы положительных и отрицательных обязанностей (известных как запреты) российских студентов определяют нормы законодательства и иных актов об образовании. И хотя равным правам граждан должны соответствовать равные обязанности, разница в обязанностях разных групп студентов менее заметна, чем разница в правах отдельных категорий граждан при поступлении в вузы, а затем и в качестве студентов (дети–сироты, участники боевых действий и др., о чем говорилось в разделе 3.2). Благодаря этой части статуса государство в определенной степени выравнивает граждан в процессе реализации права на ВПО.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в законе «Об образовании» практически нет норм, налагающих на

---

<sup>609</sup> Для государственных служащих эти требования сформулировал, в частности, Е.В. Охотский: см. указ. соч.; презумпцию добросовестности предпринимателей, налогоплательщиков выводит из смысла ст. 49, 54 Конституции РФ Г.А. Гаджиев. – См.: Конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами//Государство и право. 2002. № 7. С. 54–62. В гражданском праве этот принцип закреплен ст. 10 ГК РФ.

<sup>610</sup> Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. С. 140.

обучающихся обязанности или предусматривающих какую-либо ответственность в связи с вхождением в состав административного коллектива (см. ст. 50, 51 закона РФ «Об образовании»). Закон отсылает к уставу и иным локальным актам образовательного учреждения (п.1 ст.50). Это, с одной стороны, определенная недоработка закона, так как общий правовой статус обучающегося должен быть обязательно определен в законе общего характера с учетом всех составляющих: юридических оснований статуса, прав, обязанностей и ответственности. С другой стороны, это дополнительное свидетельство того, что закон «Об образовании» все-таки готовился в расчете на общее образование. Отсюда и чрезмерно лояльное определение статуса обучающихся, без указания на их социальную ответственность перед обществом. Можно сколь угодно долго говорить о несовершеннолетии большинства из них, однако принцип ответственности, безусловно, должен быть заложен в основном законе, регламентирующем такую важную сферу общественной жизни, как образование.

Этот пробел постарались восполнить авторы проекта Общей части Кодекса РФ об образовании. В ст. 37 проекта в качестве основных обязанностей обучающихся, воспитанников названы обязанность соблюдать устав образовательного учреждения (организации), добросовестно учиться, бережно относиться к имуществу учреждения (организации), уважать честь и достоинство других обучающихся, воспитанников и работников организации, соблюдать правила внутреннего распорядка образовательного учреждения (организации). Иные обязанности предусматривалось определить в Особенной части Кодекса и иных законах.

В настоящее время обязанности студента, закрепленные в ФЗ «О ВПО», уже созвучны намерениям законодателя. Основной обязанностью студента является обязанность «овладевать знаниями, выполнять в установленные сроки все виды заданий, предусмотренных учебным планом и образовательными программами ВПО, соблюдать устав вуза, правила внутреннего распорядка и правила общежития» (п.8 ст. 16 ФЗ «О ВПО»). При всей краткости формулировки она очень емкая и охватывает основные требования к пребыванию студента в этом социальном качестве во всех возможных проявлениях.

Все образовательные учреждения следуют этой логике, перечисляя в уставе аналогичные обязанности. И отчисление обучающихся, как правило, связано именно с неисполнением их обязанностей независимо от типа образовательного учреждения.

В числе легализованных в федеральных нормативных актах обязанностей нужно также назвать обязанность студентов, проживающих в общежитии, заключить договор по типовой форме (которая до сих пор не утверждена федеральным органом управления образованием, и вузы разрабатывают ее самостоятельно); обязанность студентов, проходящих обучение по программам подготовки офицеров запаса, заключать контракт; обязанность студентов, обучающихся за счет собственных средств, своевременно оплачивать стоимость обучения в соответствии с условиями договора; для студентов—«договорников» и «целевиков» также может быть предусмотрена обязанность освоения дополнительных учебных дисциплин.

Очевидно, что нормативно закреплённые обязанности студентов подразделяются на несколько блоков: обязанности в области учебного процесса, в части соблюдения внутреннего распорядка, иных правил и договорных обязательств, обязанности морально-этического свойства.

В уставах вузов, наряду с воспроизведением норм закона, обычно предусматриваются и такие обязанности, как поддержание авторитета вуза (или содействие его росту), бережное отношение к имуществу вуза, исполнение законных приказов и распоряжений

администрации.<sup>611</sup> Может быть вменено в обязанность посещать аудиторные занятия по расписанию, выполнять все виды заданий, постоянно повышать общую культуру и нравственность, соблюдать принципы морали;<sup>612</sup> уважать и поддерживать традиции вуза;<sup>613</sup> повышать культурный и профессиональный уровень, нравственно и физически совершенствоваться, уважать человеческое достоинство и мнение обучающихся, преподавателей и сотрудников вуза, терпимо относиться к мнению других лиц.<sup>614</sup> В уставе Санкт-Петербургского государственного горного института им. Г. В. Плеханова выделена обязанность соблюдать правила противопожарной безопасности и правила техники безопасности при работе в научных и учебных заведениях.

Во многих уставах отражена обязанность нести материальную ответственность за ущерб, причиненный имуществу университета.

Дополнительно можно выделить обязанность тех студентов, которые заключили трехсторонние договоры с вузом и работодателями и обязались отработать на предприятии после окончания вуза.<sup>615</sup> В то же время для «целевиков» – лиц, принятых в вуз в рамках целевого приема по договору с органами государственной власти и местного самоуправления, несмотря на их возможность поступления в вуз в рамках отдельного конкурса, не существует норм, требующих последующей «отдачи» долгов.<sup>616</sup> Это безусловное упущение, отставание нормативной базы от практики общественных отношений. Обязанность отработать установленный

---

<sup>611</sup> Устав КГТУ, Самарского государственного медицинского университета и др.

<sup>612</sup> Устав Уфимского государственного нефтяного технического университета, Уральского госуниверситета им. А.М. Горького, Санкт-Петербургского государственного горного института им. Г.В. Плеханова, Альметьевского муниципального института.

<sup>613</sup> Устав Уральского госуниверситета им. А.М. Горького.

<sup>614</sup> Устав Самарского госуниверситета, Санкт-Петербургского государственного горного института им. Г.В. Плеханова, МАДИ (ГТУ), Альметьевского государственного нефтяного института.

<sup>615</sup> Постановление Минтруда РФ и Госкомвуза России от 27.12.1995 г. «О типовых контрактах между студентом и учебным заведением высшего (среднего) профессионального образования, студентом и работодателем, заключаемых в рамках целевой контрактной подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием».

<sup>616</sup> См. Порядок приема в вузы РФ.

срок для этой категории студентов должна быть сровни альтернативной гражданской службе.<sup>617</sup>

В целом можно считать объем прав и обязанностей студентов достаточно сбалансированным – с учетом того, что их академические права, свободы и обязанности корреспондируют автономии вуза. Особенно убедительно то обстоятельство, что обязанности студентов государственных и негосударственных вузов практически совпадают. Вместе с тем, как и в случае с правами, обязанности обозначены как требования достаточно общего характера. И, как и в случае с правами студентов, зарубежное законодательство об образовании нередко дает множество примеров гораздо более детальной регламентации статуса студента в части его обязанностей.

Так, в федеральном законе Австрии об организации университетов и обучении в университетах перечислены следующие специфические обязанности студентов:

- незамедлительно информировать университет об изменении фамилии и адреса;
- в установленные сроки подавать заявление о продлении обучения;
- в случае предполагаемого прекращения обучения своевременно подать заявление о прекращении обучения;
- в установленные сроки записываться на сдачу экзамена и забирать заявление о сдаче экзамена;
- при присвоении академической степени передавать по одному экземпляру работы в библиотеку университета и Национальную библиотеку (в российских вузах обязанность по движению и хранению выпускных квалификационных работ несут выпускающие кафедры или факультет в целом).<sup>618</sup>

Как видно из перечня, эти обязанности во многом обусловлены свободой обучения и передвижения в период учебы, характерной для западной модели образования. И ни слова об общей дисциплине. Однако у австрийских студентов, как и у студентов в Германии, есть обязанность оплачивать обучение.

---

<sup>617</sup> ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» от 25.07.2002 г. № 113-ФЗ.

<sup>618</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С. 54.

В едином (органическом) законе об университетах Испании названа единственная обязанность студентов, являющаяся одновременно и правом, – обучение (ст.46). Иные обязанности, как и в России, определяются уставом университета.<sup>619</sup>

Очень схож объем обязанностей российских и китайских студентов, особенно с учетом вышеприведенного содержания уставов вузов РФ. Однако китайским студентам вменена также обязанность воспитания в духе патриотизма, коллективизма и социализма (в России это обязанность вуза и преподавателей), сохраняется в Китае и ряд идеологических требований – усваивать марксизм-ленинизм, идеи Мао Цзедуна и теорию Дэн Сяопина (ст. 53 закона КНР о высшем образовании).<sup>620</sup>

В законе о высшем образовании и научных исследованиях Нидерландов нет специального раздела об обязанностях. Обязанности студентов, вытекающие из контекста, лежат в плоскости образовательного процесса. На них ложится обязанность оплачивать учебу в вузе.<sup>621</sup> Также есть требование к студентам организационного характера – трудоустроиваться в случае учебы с неполной нагрузкой (ст. 284 закона). В советские времена такое требование предъявлялось к студентам, обучающимся по вечерней и заочной форме.

А в рамочном законе о высшем образовании ФРГ обращает на себя внимание § 37, согласно которому правом и обязанностью всех членов вуза, в том числе студентов, записавшихся на обучение, является сотрудничество в самоуправлении вуза. Строго говоря, иные обязанности студентов особо и не оговариваются.<sup>622</sup>

Ряд требований к студентам, согласно закону о высшем образовании Баварии, связан со спецификой обучения и необходимостью рациональной организации учебного процесса.<sup>623</sup>

Таким образом, напрашивается важный вывод. Несмотря на давние и прочные традиции демократии в развитых странах Запада, во многих из них довольно подробно, а следовательно, жестко регламентируются образовательные отношения. В этой сфере, в том числе и в тех случаях, когда законодательно закрепляется принцип

---

<sup>619</sup> Там же. С. 133.

<sup>620</sup> Там же. С. 221.

<sup>621</sup> Там же. С. 251–365.

<sup>622</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С. 408, 392–421.

<sup>623</sup> Там же. С.507–510, 513–520.

автономии вузов, государство в интересах подлинной защиты интересов обучающихся старается максимально конкретизировать их права и обязанности в законе, акте наивысшей юридической силы. В России, где автономия образовательных учреждений, особенно вузов, закреплена законодательно, и они используют ее в значительной степени, статус конкретного студента во многом зависит от уровня демократии в отдельном вузе. Также в формировании статуса студента российского вуза значительную роль играют подзаконные нормативные акты.

Однако в цитируемых законах, равно как и в российском законодательстве, практически отсутствуют обязанности отрицательные, то есть запреты. Между тем запреты также относятся к сфере юридического долженствования. Они устанавливают необходимость воздержания от определенных нормативно-правовыми актами действий и потому рассматриваются как наиболее удобный предостерегающий прием, посредством которого достигается эффективная защита общественных отношений.<sup>624</sup> Представляется, что в образовании российский законодатель необоснованно и преждевременно отказался от этого метода воздействия. Лишь из уставов вузов вытекает косвенный запрет на совершение действий, умаляющих авторитет образовательного учреждения.

Не существует и очевидных ограничений студентов в политических, имущественных, трудовых правах. Наоборот, в зарубежных законах об образовании вводятся специальные нормы о запрете на ущемление в правах в связи с теми или иными обстоятельствами: выполнение служебных обязанностей, служба в развивающихся странах, прохождение добровольной социальной службы, уход за ребенком или другими родственниками и т.п. (§ 34 рамочного закона о высшем образовании ФРГ).<sup>625</sup>

Тем не менее представляется, что в сфере образования не менее важно, чем в государственной службе или предпринимательской деятельности, обозначить общепрофессиональный принцип добросовестности и недопустимости злоупотребления

---

<sup>624</sup> См.: *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. С. 149; *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 276 (Цит. по: *Мушкет И.И.* Социально-правовые предпосылки формирования института юридического запрета//Юрист. 2003. № 5. С. 2–5).

<sup>625</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С. 407.

субъективным правом как метод обеспечения гармонии частных и публичных интересов. Представляется очень удачной конструкция Ю.С. Адушкина – «позитивные отношения дисциплины».<sup>626</sup> При этом добросовестное, дисциплинированное поведение студента – некий социальный идеал, модель которого заложена в системе российского высшего образования ее создателями. В разный исторический период она также отличается. В высшей школе России до 1917 года использовалось немало разнообразных способов и методов, иногда жестких и даже жестоких, для обеспечения надлежащего поведения студентов.<sup>627</sup>

Принцип добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективным правом в равной степени применим ко всем участникам образовательной деятельности. Для преподавателей и администрации его возможно прямо или косвенно заложить в соответствующие положения и должностные инструкции, необходимое поведение студента достигается на основе устава вуза, правил внутреннего распорядка путем использования традиционных для советской и российской системы управления методов. В сфере образования, как и в административно-правовых отношениях, применяются широко известные методы убеждения и принуждения, хотя и не выделенные специально в законодательстве об образовании. Цитируемые выше акты Минобразования России, свидетельствующие о необходимости восстановления воспитательной работы в вузах, есть не что иное, как способ активизации применения убеждения в целях формирования добросовестного поведения студента на всех этапах и во всех видах образовательных отношений, в том числе и за пределами образовательного учреждения. В образовании особенно актуально внедрение установки на регулирование поведения субъекта поощрительным способом.<sup>628</sup>

---

<sup>626</sup> Указ. соч. С. 21.

<sup>627</sup> См.: История Московского университета. М., 1955. Т.1. 563 с.; *Эймонтова Р.Г.* Русские университеты на грани двух эпох. От России крепостной к России капиталистической; *Щетинина Г.И.* Университеты в России и устав 1884 г. М.: Наука, 1976. 231с. *Щетинина Г.И.* Студенчество и революционное движение в России. Последняя четверть XIX в. М.: Наука. 1987. 240 с.; и др.

<sup>628</sup> См.: *Литинский Д.А.* Проблемы юридической ответственности. С. 269.

Принуждение в образовании (по терминологии ряда авторов, дисциплинарно-правовое принуждение) зачастую влечет за собой ответственность студента.

Проблемы ответственности студентов можно разделить на несколько составляющих. В равной степени ко всем аспектам ответственности, перекликающейся с проблемой добросовестного поведения и недопустимости злоупотребления субъективным правом, применимо напоминание Гоббса: «...в чисто естественном состоянии, или до того, как люди связали друг друга какими-либо договорами, каждому было позволено делать все, что ему угодно.., а также владеть и пользоваться всем, что он хотел и мог обрести...».<sup>629</sup> Посредством ответственности субъект взаимосвязан с обществом и государством. Поступив в вуз, используя предоставленные государством и законом возможности в сфере высшего образования, личность должна вписаться в существующую систему отношений в высшем образовании, вокруг него и по поводу его. Она добровольно связывает себя определенными обязательствами, входя в состав коллективного субъекта. В случае заключения договора на компенсацию затрат на обучение эта связь дополняется обязательствами перед плательщиком.

Следовательно, во-первых, на студентах лежит собственно социальная ответственность. Студент получает целый ряд возможностей, льгот, приоритетов, предусмотренных законодательством об образовании и иными релевантными нормативно-правовыми актами, материально-финансовую и организационную поддержку государства, особый социальный статус. Масштабы поддержки конкретного студента могут быть различны, следовательно, возможна и разная степень ответственности. Так, студент, обучающийся за счет средств бюджета, в значительной степени должен чувствовать бремя социальной ответственности перед государством и налогоплательщиками. Студент, который платит за обучение родительскими деньгами или средствами спонсора, работодателя, ответственен прежде всего перед ними, но также и перед государством, и перед обществом (см. выше).

Во-вторых, это ответственность студента как участника образовательных отношений – за соблюдение установленных норм и правил, исполнение обязанностей, надлежащую реализацию своих прав и свобод и т.д., то есть юридическая ответственность. Однако и в

---

<sup>629</sup> Цит. по: *Кара-Мурза С.Г.* Идеология и мать ее наука. С. 33.

том, и в другом случае речь идет об ответственности, возникающей у личности в связи с адресным получением от государства возможности реализации конституционного права на ВПО.

С позиций социальной ответственности студент должен учиться, в полной мере реализуя те возможности, которые дает статус обучающегося в вузе. Его ответственность перед государством и обществом, иными структурами или субъектами, финансирующими его обучение, состоит в овладении знаниями и подготовке к квалифицированному труду. К примеру, в Германии, где обучение платное, наряду с различными формами финансовой поддержки обучающихся предусмотрено и частичное погашение выданной ссуды в случае успешной сдачи экзаменов (в числе первых 30%) в установленные сроки (§ 18 b федерального закона об индивидуальной помощи в получении образования).<sup>630</sup> В КНР учащиеся, получающие кредиты или пособия, согласно закону КНР «О высшем образовании», должны выполнять соответствующие обязательства (ст.54). При этом государство поощряет тех выпускников, кто едет работать в отдаленные и особо трудные регионы (ст.59).<sup>631</sup> А согласно закону о высшем образовании Баварии, студент даже может быть отчислен, если по определенным причинам он «не признает более обязательств работать по необходимой с общественной точки зрения профессии, а это было условием при выделении для него учебного места» (ст. 65).<sup>632</sup>

Для студентов, заключивших договоры с работодателями, направленных на обучение в рамках целевого приема, «попавших» в государственный заказ, ответственность конкретизируется обязанностью отработать после окончания вуза в организациях по направлению заказчика (о некоторых изъятиях в случае целевого обучения было сказано ранее). Это ответственность за будущее поведение, то есть ответственность позитивная. Хотя пока эти случаи единичны, очевидно стремление государства связать возможность обучения за счет средств бюджета с обязанностью последующей работы там, где потребуется. Идея государственного распределения возвращается в обновленном виде – в силу своей оправданности, справедливости и востребованности.

Ответственность студента в образовательных отношениях – это также ответственность за выполнение надлежащим образом графика учебного процесса, посещение обязательных занятий, соблюдение учебной дисциплины и многочисленных требований Правил внутреннего распорядка и общежития. Она наступает в

---

<sup>630</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С.440–441.

<sup>631</sup> Там же. С.221–222.

<sup>632</sup> Там же. С. 509.

случаях нарушения установленных предписаний и неисполнения обязанностей.

Очевидно, что нарушения, совершаемые студентами, прежде всего затрагивают сферу жизнедеятельности образовательного учреждения, отчасти – сферу экономики и социальную сферу (если отказываются выполнить условия договора об отработке после обучения), и в определенной степени – сферу государственного управления, так как противоправное поведение участника образовательных отношений свидетельствует о недостатках в организации системы.

Однако п. 9 ст. 16 ФЗ «О ВПО» предусматривает для студентов ответственность только за нарушение обязанностей, предусмотренных уставом вуза и правилами его внутреннего распорядка – вплоть до отчисления из вуза. Дисциплинарные правонарушения не конкретизируются. Не детализируются и наказания, нет и отсылки к каким-либо уточняющим нормам, поэтому в вузах традиционно руководствуются ТК РФ (ст. 192) и применяют к студентам следующие виды взысканий: замечание, выговор и упомянутое отчисление. Процедуры наложения и снятия взысканий идентичны тем, что предусмотрены в ТК и КоАП. Безусловно, все это дает основание ряду авторов считать ответственность студентов разновидностью дисциплинарного принуждения.<sup>633</sup> Такая конструкция возможна и в силу родственного происхождения образовательного права от права административного, о чем было сказано в главе 2 настоящего исследования.

Для сравнения, закон о высшем образовании Баварии в ст. 93 однозначно закрепляет те правонарушения студентов и иных членов вуза, за которыми может последовать применение дисциплинарных взысканий.<sup>634</sup>

Вопрос о характере ответственности студентов Д.Н. Бахрах рассматривает с позиций современного административного права, называя ее дисциплинарной ответственностью в административном праве. Это вполне логичное развитие темы: очевидно, что ответственность студента за какие-либо нарушения в процессе

---

<sup>633</sup> Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР; Нестерова Г.А. Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву; и др.

<sup>634</sup> Законодательство об образовании. Т. 3. С. 529–530.

обучения не может быть просто административно-правовой, так как эти ситуации, естественно, не предусмотрены КоАП РФ. Очевидно, однако, и мы уже обсуждали эту проблему в разделе 2.2, что дисциплинарная ответственность студента, для которой в законе «Об образовании» заимствованы соответствующие процедуры из трудового права, и дисциплинарная ответственность работника или военнослужащего – также явления разнопорядковые: студент не связан с вузом трудовыми отношениями; его пребывание в вузе не регламентировано уставом о дисциплине, он не находится в таких жестких отношениях субординации, как военнослужащие, работники милиции и т.д. Говоря о дисциплинарной ответственности студента, следует определить: какую дисциплину он при этом нарушает? Академическую? Дисциплину образовательного учреждения? Или дисциплину студента? Характер возможных правонарушений студента напрямую связан с его специальным правовым статусом, охватывающим не только учебный процесс. Не случайно студента можно отчислить и за правонарушения, совершенные вне стен учебного заведения, в том числе не связанные с учебным процессом. Хотя это и вызывает возмущение некоторых специалистов в области образовательного права, большинство вузов отчисляет студентов, совершивших уголовные правонарушения, серьезные административные правонарушения, со ссылкой на свои уставы. Что-то вроде из недавнего прошлого: «за действия, не совместимые с высоким званием студента»... Отчасти это можно объяснить и упомянутой ранее высокой степенью социальной ответственности обучающихся в образовательных учреждениях ВПО. Показательно поэтому, что в главе 9 «Правовая ответственность» закона КНР «Об образовании» перечислены разные виды возможных правонарушений в системе образования – финансовые, административные, имущественные, а также нарушения, связанные с зачислением, проведением экзаменов, выдачей дипломов об академических степенях и т.п. Однако ответственность за подобные нарушения предусмотрена другими законами.<sup>635</sup>

В проекте Общей части Кодекса РФ об образовании впервые выделена самостоятельная норма об ответственности обучающихся, воспитанников: это ст. 40 проекта. Ответственность для вышеназванных участников образовательных отношений коррелирует

---

<sup>635</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С. 238–240.

их обязанностям и может наступить за невыполнение в установленные сроки учебного плана, нарушение правил внутреннего распорядка и устава образовательного учреждения (организации), а также за виновное причинение вреда имуществу образовательного учреждения (организации). Коль скоро дисциплинарно-правовое принуждение подразделяется на виды в зависимости от того, какой отраслью оно регламентировано,<sup>636</sup> этот вид ответственности, предусмотренный нормами образовательного права, вероятно, так и следует именовать ответственностью в образовательном праве.

Дисциплинарное производство в вузе в отношении студентов характеризуется и специфическим кругом субъектов дисциплинарного производства. Хотя приказ о наложении может издать только ректор, замечание может налагать любой преподаватель. А в промежуточных процедурах могут быть задействованы и заведующий кафедрой, и декан, и заведующий общежитием, и специальные комиссии факультета, вуза, органы студенческого самоуправления, и даже ученый совет.

Ответственность в образовательном праве может принимать и нетрадиционные формы, свойственные только системе образования. Так, например, отметка студента на экзамене – это тоже мерило его ответственности за выполнение своих учебных обязанностей, для студентов дневного обучения – основной социальной обязанности. Ответственность за качество обучения в течение семестра студент несет, не получив возможного «автомата» или даже стипендии. Ответственность за неуплату средств за обучение в виде отчисления – это также не дисциплинарная, не гражданско-правовая и не административно-правовая ответственность, однако ее применение напрямую связано с возможностью продолжения образования. Таким образом, и в рамках дисциплинарного принуждения в образовательном праве существуют особые процедуры и санкции, свойственные только этой отрасли.

Необходимо, следовательно, внимательное изучение проблем дисциплинарной ответственности студентов в целях восполнения имеющихся в правоведении и законодательстве пробелов. Для эффективной защиты любых общественных отношений необходима

---

<sup>636</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учеб. пособие. М.: Юриспруденция, 1999. С. 93; критерии для классификации формулирует и Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 28.

их упорядоченность. В этом мы единодушны с Ю.С. Адушкиным и Д. А. Липинским.

Свидетельством того, что практика давно вывела ответственность студентов за рамки административно-правовой, является то обстоятельство, что вузы, как правило, при отчислении студентов за неуспеваемость не соблюдают требований ст. 16 ФЗ «О ВПО» по процедуре отчисления: объяснения, соблюдение сроков и т.п. Если проводить какие-либо аналогии, то в первую очередь, надо вспомнить, что речь идет о защите **конституционного** права на ВПО. Для защиты такого конституционного права, как право на труд, предусмотрены специальные механизмы и процедуры. Множество процессуальных норм обеспечивает конституционное право обвиняемого на защиту и т.д. С.В. Куров отмечает необходимость приведения в соответствие с Конституцией РФ положений об отчислении студентов из вузов (впрочем, не уточняя, как именно это должно быть сделано).<sup>637</sup> Особенно велико в этом случае значение правоприменительной деятельности администрации вуза, которая должна установить событие правонарушения, его субъектов, собрать необходимые материалы и доказательства, проверить их и определить соответствие юридического и фактического оснований ответственности.<sup>638</sup>

Однако вряд ли многие представители вузовской администрации задумываются о формально-юридической стороне этих процедур, равно как и о необходимости их соблюдения. Нет соответствующей управленческой установки. Не публикуется информация о случаях привлечения к дисциплинарной ответственности руководителей и других представителей администрации вуза за виновные действия в отношении студентов. Нет обобщения судебной практики по делам такого рода, и действенного для студентов механизма обжалования действий администрации также нет. Очевидно, что в случае возникновения подобного спора суд не будет руководствоваться ни КоАПом, ни ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>639</sup> (так как ректор, а тем более, декан, заведующий кафедрой не являются должностными лицами в российском праве, за

---

<sup>637</sup> Куров С.В. Проблемы правового регулирования образовательной деятельности //Право и образование. 2003. № 4. С. 80–83.

<sup>638</sup> См. Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 41.

исключением уголовной ответственности ректора за получение взятки). Иск студента будет рассматриваться в гражданско-правовом порядке – в лучшем случае, с применением законодательства об образовании и гражданского законодательства, в худшем – на основе ФЗ «О защите прав потребителя».

Таким образом, несмотря на перестройку системы образования, развитие демократии и автономии вузов, а, скорее, в силу этих обстоятельств, значение административно-процессуальной формы правоприменения в вузах должно только возрастать. И отечественная история, и современный опыт развитых зарубежных стран свидетельствуют о пользе специализированных судов или иных аналогичных структур, которые могут учесть всю специфику споров в системе образования, руководствоваться всей совокупностью отраслевых норм, регулирующих эту сферу, поддержать, в том числе, корпоративный дух и оказать мощное воспитательное воздействие как на участников спора, так и на заинтересованных лиц. Необходимость формирования действенных структур по защите прав и законных интересов молодежи, в том числе студенческой, отметило в своих рекомендациях Минобрнауки России.<sup>640</sup>

Федеральный закон Австрии «Об организации университетов и обучении в университетах» в специальном параграфе «Правовая защита при сдаче экзаменов» (№79) определяет орган, отвечающий за правовые аспекты обучения. Кроме того, в этом же параграфе детально расписана процедура экзамена, определены сроки для признания оценки недействительной и сроки хранения документации по экзамену и т.п.<sup>641</sup> В Едином (органическом) законе об университетах Испании, дополнение 14, предусмотрена «позиция университетского защитника», избираемого или назначаемого в соответствии с уставом университета для «наблюдения за соблюдением прав и свобод» профессоров, студентов, персонала.<sup>642</sup>

В вузах Нидерландов создаются советы по экзаменационным апелляциям из числа преподавателей и студентов. В компетенции этих

---

<sup>639</sup> Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 г. № 4866-1.

<sup>640</sup> Инструктивное письмо Минобрнауки России от 24.04.2003 г. № 2 «О развитии молодежного парламентаризма в субъектах РФ»\| Бюллетень Минобрнауки. 2003. № 6. С. 39–51

<sup>641</sup> Законодательство об образовании. Т.3. С. 65–66.

<sup>642</sup> Там же. С. 155.

советов – решения об исключении студентов, решения относительно допуска к экзаменам, а также решения экзаменационных советов и экзаменаторов. В масштабах страны функционирует апелляционный трибунал по высшему образованию, причем его членами также могут быть и студенты (раздел 2 статьи 4 Закона о высшем образовании и научных исследованиях Нидерландов). Частные учебные заведения могут создавать объединенные апелляционные советы (раздел 3 статьи 4).<sup>643</sup>

И в российских вузах объективно необходим специализированный орган для защиты прав и интересов студентов и иных участников образовательных отношений. Думается, что реальная степень остроты вузовских проблем и отсутствие необходимого опыта в части защиты нарушенных прав студентов требуют внимательного отношения государства к развитию вузовской демократии в том числе и путем создания внутри системы собственного механизма обеспечения прав и законных интересов всех ее членов. Специфика российской судебной системы не позволяет «множить» специализированные суды для подобных споров. Тем актуальнее создание административных судов, к компетенции которых, в частности, должно быть отнесено и рассмотрение споров в сфере образования.

Следует также помнить, что международно-правовые гарантии прав человека, получившие свое юридическое оформление с принятием Всеобщей декларации прав человека (1948), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975), различных конвенций и других актов, предусматривают создание надгосударственных органов защиты прав человека, таких как Комиссия ООН по правам человека, Международная организация труда, Европейский Суд по правам человека и др. Исчерпав национальные средства защиты своих прав, гражданин отныне имеет возможность апеллировать к международным, т. е. надгосударственным, органам, выступая нередко с иском против своего государства. Хотелось бы, чтобы студенты российских вузов находили должное удовлетворение своих образовательных потребностей и требований внутри страны,

---

<sup>643</sup> Там же. С. 300–304.

благодаря эффективному административно-правовому механизму обеспечения конституционного права граждан на высшее профессиональное образование.

### **Выводы и предложения**

1. Управление высшим образованием – важная социокультурная функция государства, определяющая многие перспективы развития общества, и государство обязано сохранять регулирующее и поддерживающее воздействие в этой сфере.
2. Принципиальное отличие государственного регулирования высшего образования в современных условиях состоит в переходе от управления *деятельностью* к управлению *процессами*. Однако практика организации государственного регулирования высшего образования свидетельствует о преобладающем стремлении к непосредственному управлению. Как следствие усиливающегося контроля в различных его проявлениях автономия вузов фактически носит ограниченный характер.
3. Отличительной чертой государственного регулирования высшего профессионального образования является диверсификация в финансировании образования: даже государственные вузы до 50% своего бюджета формируют за счет внебюджетных поступлений.
4. Важная сторона реформирования образования – наличие организационной структуры, способной реализовать новые образовательные цели и задачи. Реформирование Министерства образования Российской Федерации отражает новые требования. Логика развития надведомственных функций федеральных органов управления высшим образованием предполагает передачу ведомственных вузов, кроме вузов министерств обороны, внутренних дел, Государственного таможенного комитета и т.п., в его ведение.
5. Минобрнауки России в своей деятельности должно учитывать опыт регионов в организации функционирования системы высшего образования, не

допуская при этом избыточного крена в сторону децентрализации управления.

6. Принципы государственной политики в области образования должны рассматриваться как принципы образовательного права, они положены в основу образовательного законодательства, именно на них следует ориентироваться при формировании нормативно-правовой базы образования, в том числе высшего.
7. Государственное регулирование высшего образования предполагает использование специфических методов государственного регулирования, в том числе контроля за качеством деятельности.
8. Государственное регулирование высшего образования строится при значительном участии государственно-общественных структур.
9. Основным недостатком нормативно-правовых актов в сфере образования состоит в том, что либо они ненадлежащей юридической силы, либо их реализация затрудняется федеральными законами о бюджете на очередной год, которые не предусматривают необходимых затрат.
10. Объективные процессы децентрализации в высшем образовании носят характер регионализации с сохранением значительной роли федерального центра.
11. Отличительной чертой государственного регулирования ВПО является то обстоятельство, что даже диверсификация в финансировании государственных и муниципальных вузов не снижает степени государственного присутствия в регулировании различных вопросов жизнедеятельности высшей школы. В то же время государство явно недостаточно воздействует на работу негосударственных вузов.
12. Механизм административно-правового обеспечения конституционного права граждан на ВПО должен учитывать двойственную природу права на образование, его «двойное назначение».
13. В соответствии с установкой на то, что конституционные положения о правах и свободах человека и гражданина являются наиболее важным критерием для оценки

организации и деятельности государства, необходимо рассматривать деятельность современного российского государства, в том числе, и через призму проблем реализации права на ВПО.

14. Специфика образовательных отношений, статуса образовательных учреждений и всех участников образовательной деятельности может быть надлежащим образом отражена в специальном законодательстве.
15. Образовательное законодательство и образовательное право – не тождественные понятия. Образовательное право как формирующаяся отрасль права уже имеет надлежащее объективное выражение в представительном по объему, содержанию и качеству образовательном законодательстве. В свою очередь, образовательное законодательство имеет необходимое теоретико-логическое обоснование, но нуждается в систематизации в обеих ее формах.
16. Кодекс РФ об образовании должен положить конец затянувшейся дискуссии права на существование новой отрасли права – образовательного, так как принятие качественного, действенного кодекса возможно, во-первых, при наличии достаточно развитого отраслевого законодательства, во-вторых, он является отражением объективного обособления определенной сферы общественных отношений, имеющих «внутренние законы» и «правовую природу вещей» (К. Маркс).
17. Отраслевое и нормативное размежевание в части образовательных отношений, признание образовательного права как самостоятельной отрасли права станет существенным вкладом в развитие не только образовательного, но и административного права, ряда иных отраслей, затрагивающих отношения в системе образования, а также теории права.
18. Правовой статус студента – сложная многомерная модель, наиболее полная и законченная в сравнении с другими категориями обучающихся. Она включает в себя общеправовую характеристику студента, правовые основания возникновения этого статуса, собственно права

и обязанности, ответственность студента и гарантии реализации права на ВПО.

19. Общеправовая характеристика студента носит комплексный характер и включает в себя нормы различных отраслей права. Также в формировании статуса студента российского вуза значительную роль играют подзаконные нормативные акты.
20. Видовые модификации статуса студента обусловлены многими факторами, важнейшими из которых являются статус вуза, условия зачисления, индивидуальное право студента на льготы, форма получения образования. Необходимо законодательно произвести четкую дифференциацию прав студентов с учетом реальных различий в их статусе.
21. Существующий институт приема в государственные вузы не обеспечивает в полной мере равенство граждан Российской Федерации в реализации своего конституционного права на высшее профессиональное образование.
22. Действующее российское законодательство о высшем образовании обеспечивает автономию вузов в силу его достаточно общего содержания. Однако это неизбежно влечет за собой недостаточную регламентацию прав и свобод студентов, необходимых процедур в процессе обучения, организации студенческого самоуправления, государственной поддержки обучающихся и т.д. С точки зрения интересов студентов в этой части предпочтительнее сохранять административно-правовой подход и тщательно регламентировать основные процедуры.
23. Новые образовательные процедуры, обусловленные включением Российской Федерации в международные процессы, требуют глобального единообразия. По существующей российской традиции регламентация осуществляется не законодательным путем, а через ведомственное нормотворчество, которое в значительной степени сокращает самостоятельность вузов в этих позициях. В этих условиях велика роль федерального органа управления высшим образованием, возрастает

значение его стабильности и компетентности его специалистов.

24. Несмотря на давние и прочные традиции демократии в развитых странах Запада, во многих из них подробно, а следовательно, жестко регламентируются образовательные отношения. Такие государства и в условиях автономии вузов в интересах подлинной защиты интересов обучающихся стараются максимально конкретизировать их права и обязанности в законе. В России статус конкретного студента во многом зависит от уровня демократии в отдельном вузе. По-прежнему требует самого внимательного изучения проблема дисциплинарной ответственности студентов как ответственности особого вида в целях восполнения имеющихся в правоведении и законодательстве пробелов.
25. Не создавая нормативных запретов и ограничений в статусе студента, государство в самом общем виде регламентирует и вопросы их дисциплинарной ответственности, не защищая их тем самым от возможного произвола со стороны вузовской администрации.
26. Гарантии права на ВПО, наряду с традиционной классификацией, делятся также на те, которые обеспечивают само право, и те, которые обеспечивают статус студента. Статус студента далеко не в полной мере защищен существующим механизмом гарантий, особенно это касается студентов негосударственных вузов, в том числе аккредитованных.
27. Развитие студенческого самоуправления в определенной степени поддерживается и стимулируется государством, но ограничивается невысокой студенческой активностью и слабым представительством в делах и структурах вузов.
28. В целях закрепления правового статуса студентов как особой категории обучающихся в Кодексе РФ об образовании должна быть соответствующая глава, а в вузах необходим специализированный орган для защиты прав и интересов студентов и иных участников образовательных отношений. Специфика российской судебной системы не позволяет «множить»

специализированные суды для подобных споров. Тем актуальнее создание административных судов, к компетенции которых, в частности, должно быть отнесено и рассмотрение споров в сфере образования.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### І. Литература

1. *Абдулаев М.И., Комаров С.А.* Проблемы теории государства и права. СПб.: Питер, 2003. 576 с.
2. Автоматизация управления вузом. М.: Радио и связь. 1984. 175 с.
3. Автономия и авторитарность. (Исторический обзор реформ отечественного высшего образования). М.: изд-во НИИ ВШ. 1991. 56с.
4. *Аганов А.Б.* Учебник административного права. М.: Городец, 1999. 558 с.
5. Административное право/ Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 697 с.
6. Административное право зарубежных стран/ Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. 464 с.
7. Административно-процессуальное право: Курс лекций/Под ред. И.Ш. Киялханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 399 с.
8. *Адушкин Ю.С.* Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Изд-во Саратовск. ун-та, 1986. 126 с.
9. *Акбаев А.А.* Осуществление прав граждан на образование: конституционные гарантии и социально-экономическое обеспечение. М., 1999. 190 с.
10. *Алексеев С.С.* Общая теория права. М.: Юрид. лит-ра. Т.1. 1981. 360 с.; Т. 2. 1982. 359 с.
11. *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право РФ. М.: Теис, 1995. Ч.1. 280 с.
12. *Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А.* Административное право РФ. М.: Теис, 1995. Ч.2. 280 с.
13. *Амбросимова Н.М.* Сравнительные исследования в высшем образовании за рубежом. М.: Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, издат. корпорация «Логос». 1994. (Научные доклады. Вып. 6). 40 с.
14. *Андиева М.С.* Управление образованием в РФ: правовой аспект//Право и образование. 2002. № 6. С. 139–146.
15. *Андиева М. С.* Средства государственного управления образованием//Право и образование. 2004. № 1. С. 134–148.
16. *Андрюхина Э.П.* Административно-правовое регулирование нефтегазового комплекса РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2000. 23 с.
17. *Аралов А.В.* Управление негосударственным вузом в условиях рынка образовательных услуг. Ессентуки, 2000. 230с.

18. *Асеева А.А.* О предмете образовательного права// Образовательное право и правовое образование: теоретические и практические аспекты обеспечения единого правового пространства. Материалы 2-й Межрегиональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2003. Ч. 1. С. 112–114.
19. *Астрахань А.А.* Гарантии и пределы осуществления конституционных прав и свобод советских граждан: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: Изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 1986. 25 с.
20. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. М.: Экономика, 2000. 302 с.
21. *Байденко В.И.* Болонский процесс: структурная реформа высшего образования Европы. М.: Исследов. центр проблем качества подготовки специалистов, 2003. 127 с.
22. *Балбеко А.М.* Политико-правовые основы развития региональных систем высшего образования субъектов РФ//Право и образование. 2002. №4. С.45–51.
23. *Барабашева Н.С.* Правовой статус вузов в СССР. М.: Изд-во МГУ, 1979. 216 с.
24. *Барабашева Н.С.* Правовой статус студентов в СССР. М.: Знание, 1981. 64 с.
25. *Барабашева Н.С., Венгеров А.Б.* Право и распределение. М.: Изд-во МГУ, 1988. 277 с.
26. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М.: Норма, 2000. 624 с.
27. *Бахрах Д.Н.* О предмете административного права в России//Государство и право. 2003. № 10. С.31–38.
28. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность: Учеб. пособие. М.: Юриспруденция, 1999. 111 с.
29. *Бахрах Д.Н., Кивалов С.В.* Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. 175 с.
30. *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург, 1999.
31. Белая книга российского образования. Проект ТАСИС «Управление образованием». В 2 ч. М.: изд-во МЭСИ, 2000. Ч. I. 252с. Ч. II. 113 с.
32. *Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И.* О системе специальных методов полицейской деятельности//Государство и право. 2003. № 4. С. 11–18.
33. *Беляков С.А.* Лекции по экономике образования. М.: изд-во ГУ – ВШЭ, 2002. 338 с.

34. *Беляков С.А., Куклин В.Ж.* Образовательная политика и управление образованием//Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3 (26). С. 10–23.
35. *Божков И.А.* Административно-правовой статус негосударственных (частных) предприятий: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: Изд-во Академии управления МВД РФ. 2000. 24 с.
36. *Бублик В.А.* Цивилистические проблемы предпринимательства в системе высшей школы России (комментарий закона РФ «Об образовании»)//Российский юридический журнал. 1993. № 1. С.23–31.
37. *Бурков А.Л.* Агты правосудия как источники административного права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 20 с.
38. *Винокуров В.А.* Организационно-правовой механизм чинопроизводства при прохождении государственной службы. Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб, 2000. 22 с.
39. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. 230 с.
40. *Витрук Н.В.* Правовой статус личности в СССР. М.: Наука, 1985. 175 с.
41. *Вишнякова С.М.* Профессиональное образование. Словарь. Ключевые понятия. Термины. Актуальная лексика. М.: Новь, 1999. 538 с.
42. *Владыкина Т.А.* К проблеме образовательного права// Российский юридический журнал. 2001. № 4. С. 25–34.
43. *Владыкина Т.А.* Толкование норм образовательного права: доктринальная модель и реальность//Право и образование. 2004. № 2. С. 17–20.
44. Военное право: Учебник. М.: Юрлитинформ, 2002. 215 с.
45. *Волохова Е.Д.* Формирование законодательства об образовании России в условиях федерализма: становление, состояние, перспективы. М., 2001. 160 с.
46. *Волохова Е.Д.* Понятие и содержание конституционного права граждан на образование//Право и образование. 2002. №3. С. 22–32.
47. Вопросы повышения эффективности управления вузом. – в кн.: Системный подход к управлению учебно-воспитательным процессом вуза. Томск, 1976.
48. *Воробьев В.А.* К истории наших университетских уставов// Русская мысль. 1905. №12.

49. Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 г./ Под ред. В.Г. Кинелева. М., 1995. 352 с.
50. *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами//Государство и право. 2002. № 7. С. 54–62.
51. *Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. 410 с.
52. *Глушаченко С.Б., Ромашов Р.А.* Техничко-юридические аспекты правоинтерпретационной деятельности//Юрист. 2003. № 6. С. 2–5.
53. *Горягин А.А.* Административно-правовое регулирование инвестиционной деятельности в РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2001. 23 с.
54. Государственное управление народным образованием в СССР/ Г.С. Сапаргалиев, Е.Б. Баянов и др. Алма-Ата: Наука, 1980. 191 с.
55. *Грибанов Д.В.* Информация как объект правового регулирования. Теоретический аспект//Юрист. 2003. №1. С. 14–15.
56. *Гук А. И.* Основные тенденции развития законодательства в образовательной сфере// Право и образование. 2002. № 5. С. 68–82.
57. *Демидов Ю. Н.* Проблемы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере. М.: Хит–М, 2002. 438 с.
58. *Демин А.А.* Административное право РФ: Курс лекций. М.: Зерцало – М, 2002. 380 с.
59. *Додин Е.В.* Основание административной ответственности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1965. 16 с.
60. *Долженко О.* Очерки по философии образования. М.: Промедиа, 1995. 240 с.
61. *Дорохова Г.А.* Управление народным образованием в СССР. М.: Наука, 1965. 179 с.
62. *Дорохова Г.А.* Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования. М.: Наука, 1985. 160 с.
63. *Дудко И.Г.* К вопросу о «правовой системе» субъектов Российской Федерации// Государство и право. 2003. № 9. С. 96–99.
64. *Дурденевский В.Н.* Лекции по праву социальной культуры. М.–Л.: ОГИЗ, 1929. 328 с.
65. *Дьяконов С. Г., Иванов В.Г., Овсиенко Л.В.* Дополнительное образование – новые возможности// Высшее образование в России. 2003. №2. С. 3–13.

66. *Ежов А.Н.* Противоречия законодательства об образовании. Архангельск: Изд-во МИУ, 2001. 96 с.
67. *Ермошин Г.* Законодательная деятельность в образовательной сфере//Высшее образование в России. 1999. №6. С. 3–15.
68. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. 352 с.
69. *Ефремов Л.Г.* Стратегия управления развитием высшего образования в республиках – субъектах РФ: Автореф. дис... д-ра экон. наук. СПб., 2000. 34 с.
70. *Жукова Т.В.* Проблемы договорного регулирования возмездного оказания образовательных услуг//Юрист. 2003. № 8. С. 2-5.
71. *Жураковский В.* Право на самостоятельность//Высшее образование в России. 1995. №2.
72. *Захаров И., Ляхович Е.* Карл Ясперс: идея университета в XX веке//Alma mater. 1993. №4. С. 21–22.
73. *Иваненко В. А., Иваненко В. С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. 404 с.
74. *Иванов А.Е.* Высшая школа России в конце XIX – нач. XX в. М.: Б.и. 1991. 392 с.
75. *Иванов В.Г.* Новый этап в развитии системы дополнительного профессионального образования Республики Татарстан // Службная лестница. 2004. № 4. С. 16-19.
76. *Ильичев И. Е., Лазарева И. И.* Управление образованием в Российской Федерации (Министерство образования: задачи и функции)// Право и образование. 2002. №1. С. 171-182.
77. *Институты административного права России/ Под ред. И.К. Бачило и Н. Ю. Хаманеева. М., 1999. 264 с.*
78. *История Московского университета. М.: Изд-во Московского университета, 1955. Т.1. 563 с.*
79. *История университетского образования в дореволюционной России/ Под редакцией А.Я. Савельева. М.: Изд-во НИИ ВШ, 1993. 55 с.*
80. *Ишина И.В.* Экономические основы функционирования образования в российском обществе: Автореф. дис... д-ра экон. наук. М., 2001. 48с.
81. *Казаков В.П., Ревнова М.Б.* Особенности договора об оказании образовательных услуг//Юридическая мысль. 2001. № 5. С. 46–51.
82. *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. М.: Эксмо-пресс, 2001. 832 с.

83. *Кара-Мурза С.Г.* Идеология и мать ее наука. М.: Алгоритм, 2002. 284 с.
84. *Кара-Мурза С.Г.* Столыпин – отец русской революции. М.: Алгоритм, 2003. 288 с.
85. *Карасаева Л.В.* Административно-правовой механизм управления социальной сферой: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. 22 с.
86. *Карасева М.В.* Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы//Государство и право. 2003. № 12. С.5–13.
87. *Карева Ю.В.* Гражданско-правовой статус публичных образований//Юрист. 2003. № 5. С.20–29.
88. *Карномазов А.И.* Право учреждения на самостоятельное распоряжение имуществом//Юрист. 2002. №7. С. 26–32.
89. *Карпенко О.М., Такташова Т.В., Шестак Н.В.* Состояние и основные тенденции модернизации российского общего и высшего профессионального образования//Право и образование. 2002. №4. С. 45–51.
90. *Карягин Н.Е.* Вузы: правовые основы деятельности. Казань: Таглитат, 2000. 136 с.
91. *Кастель Ю.Е.* Международно-правовые стандарты в области образования//Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 144–147.
92. *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. М.: Мысль, 1986. 332 с.
93. *Керимов Д.А.* Система права и систематизация законодательства//Право и образование. 2003. № 1. С.7–29.
94. *Керимов Д. А.* Личность и правовое государство//Право и образование. 2003. №5. С. 4–14.
95. *Кинелев В.Г.* Объективная необходимость. М.: Республика, 1995. 328 с.
96. *Клейменова Е.В., Моралева К.А.* Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации//Известия вузов. Сер. «Правоведение», 2003. № 1. С. 50–56.
97. *Князев Е.А.* Университет Шанявского – вольная высшая школа//Вестник высшей школы. 1988. №4. С.79–85.
98. *Князев Е. А.* Стратегический менеджмент для университетов // Высшее образование сегодня. 2004. №1. С. 3–7.
99. *Князев С. Д.* Принципы административного права РФ: отраслевой формат и юридическое значение//Государство и право. 2003. № 10. С. 39–47.

100. *Князев С. Д.* Административно-правовой статус российских граждан: структура, состояние, совершенствование//Юрист. 2003. № 12. С. 26–30.
101. *Ковлер А.И.* Антропология права: Учебник для вузов. М.: Норма, 2002. 480 с.
102. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М.: Юристь, 1995. 479 с.
103. *Кокотов А.Н., Соница Л.В.* Конституционализм как политико-правовой режим// Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 127–133.
104. Комментарий к Закону РФ «Об образовании»/ Под ред. В.И. Шкатуллы. М.: Юристь, 1998. 556 с.
105. *Кондрашов П.Е.* О проекте концепции ФПРО на 2006–2010гг. // Официальные документы в образовании. 2004. №2. С. 3–15.
106. *Кононов А.А.* Общенаучная концепция системы права//Известия вузов. Сер. «Правоведение». 2003. № 3. С. 12–21.
107. Концептуальные вопросы развития высшего образования. М.: Изд-во НИИ ВО, 1991. 198 с.
108. Концептуальные основы правового обеспечения образовательной деятельности в РФ// Т.С. Масловская, Г.Е.Владимирова, С.М. Косенок и др. Сургут: Дефис, 2002. 355 с.
109. *Корягина И.А.* О бедном студенте замолвите слово (вопросы социально-экономического положения и активности российских студентов). М.: Менеджер, 1998. 180 с.
110. *Кравченко А.И.* Социология: Учеб. пособие для студентов вузов. Екатеринбург: Деловая книга, 1998. 384 с.
111. *Кузьменко А.В.* «Системный взгляд» на систему права//Известия вузов. Сер «Правоведение». 2003. № 3. С. 4–11.
112. *Кураков Л.П.* Основы инновационной социально ориентированной модели интегрированного образования. М.: Вуз и школа, 2002. 511 с.
113. *Курашов В.И.* Теоретическая и практическая философия в кратчайшем изложении. Казань, 2003. 126 с.
114. *Куров С.В.* Правовые гарантии качества образовательных услуг//Право и образование. 2002. № 1. С. 47–55.
115. *Куров С.В.* Образование и гражданское право: Учебное пособие. М.: Готика, 2004. 116 с.
116. *Куров С.В.* Защита права в образовании//Право и образование. 2002. № 5. С. 116–140.
117. *Куров С.В.* Проблемы правового регулирования образовательной деятельности //Право и образование. 2003. № 4. С. 80–84.

118. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит-ра, 1972. 280 с.
119. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит-ра, 1988. 318 с.
120. *Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В.* Иностранцы граждане (правовое положение). М.: Рос. право, 1992. 320 с.
121. *Лескова Ю.Г.* Некоторые проблемы участия учреждений в гражданском обороте//Юрист. 2003. №2. С. 27–30.
122. *Липинский Д.А.* Проблемы юридической ответственности. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. 387 с.
123. *Литягин Н.Н.* Ревизия и систематизация законодательства//Государство и право. 2003. № 3. С. 26–32.
124. *Лупарев Е. Б.* Понятие и признаки административного спора//Журнал российского права. № 2. 2002. С. 44–51.
125. *Маврин С. П.* О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права //Российский юридический журнал. 2001. № 3. С. 205–216.
126. *Маевский С.А.* Государственное руководство техническим прогрессом промышленности в СССР: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1962. 20 с.
127. *Максимец Л.Г.* Образовательное учреждение как субъект гражданского права: Автореферат дис... канд. юрид. наук. М.: ИГП РАН, 2001. 30 с.
128. *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2003. 248 с.
129. *Мальцев В.А.* Право как нормативно-деятельностная система//Журнал российского права. 2002. № 4. С. 94–103.
130. *Мартымянов В.С.* Хозяйственное право. Курс лекций в 2 т. М.: Бек, 1994. Т.1. 312 с.
131. *Мартышин О.В.* О некоторых особенностях российской правовой и политической культуры// Государство и право. 2003. № 10. С. 24–30.
132. *Масловская Т.С.* Научно-системный анализ понятий и терминов, используемых в исследовании проблем правового обеспечения образовательной деятельности//Право и образование. 2004. №1. С. 26–38.
133. *Матюшева Т.Н.* Правовой статус гражданина Российской Федерации и сфера образования. Дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.
134. *Медик В.А., Осипов А.М.* Университетское студенчество: образ жизни и здоровье. М.: Логос, 2003. 200 с.

135. *Менишков А.А.* Административно-правовое регулирование образования в РФ: Автореф. дис...канд. юрид. наук. М., 1998. 20 с.
136. *Миллюков П.К.* Университеты в России. Энциклопедический словарь. Брокгауз и Ефрон. П/т.68, 1902.
137. *Мушкет И.И.* Социально-правовые предпосылки формирования института юридического запрета//Юрист. 2003. № 5. С. 2–5.
138. *Нагиев Ф.Т.* Правовое регулирование и государственное управление образованием (сравнительный анализ в Российской Федерации и Азербайджанской республике): Автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: РАУ, 1994.
139. Народное образование в России. Исторический альманах. М.: Народное образование», 2001. 400 с.
140. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 2002. 670 с.
141. *Нейматов Я.М.* Образование в XXI в.: тенденции и прогнозы. М.: Алгоритм, 2002. 479 с.
142. *Нерсесянц В.С.* Философия права. М.: Норма, 2001. 648 с.
143. *Нестерова Г.А.* Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву: Автореф. дис...канд. юрид. наук. М.: МГУ, 1988. 23 с.
144. *Нечаев В., Шаронова С.* Болонский процесс: мифы, иллюзии, реалии//Высшее образование в России. 2004. № 7. С. 86–95.
145. *Нечаев Н.Н., Князев Е.А.* Реформы и контрреформы: из истории российских университетов//Народное образование. 1991. №3.
146. *Нечаева Т.А.* Профилактика преступлений в студенческой среде высших учебных заведений: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002. 26 с.
147. *Никитина И.Ф.* Конституциональная характеристика права на образование// Право и образование. 2003. №1. С. 29–36.
148. *Николаева Л.А., Сальников В.П., Соловьева А.К.* Административное судопроизводство: проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров. СПб., 2002. 176 с.
149. *Новиков Д.А.* Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем (концептуальные положения). М., 2001. 83 с.
150. *Новоселов В.П.* Управление здравоохранением. Екатеринбург, 1999. 278с.
151. Образование в России: Федеральный справочник. М.: Родина-про, 2001. 400 с.

152. Образовательное право и правовое образование: теоретические и практические аспекты обеспечения единого правового пространства: Материалы 2-й Межрегиональной науч.-практич. конференции. В 2 ч. Екатеринбург, 2003. Ч. 1. 182 с.; Ч.2. 218 с.
153. Общая теория государства и права: Академический курс. В 2 т./ Под ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 2000. Т.1. 416 с.; Т.2. 656 с.
154. Общая теория права и государства/ Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристь, 2000. 517 с.
155. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1989. 749 с.
156. *Осинцев Д.В.* К вопросу о систематизации административных производств//Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 54–61.
157. Основные итоги работы системы образования в 2002 г. по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010г.: Аналитический доклад. М., 2003. 112 с.
158. Основные положения концепции Кодекса РФ об образовании (Общая часть)/ Под общей ред. В.М. Сырых, В.М. Кудрявцева. М., 2001. 242 с.
159. Основные тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации об образовании. М., 2001. 9 с.
160. Основы создания университетских комплексов/ В.Е. Шукшунов, В.В. Ленченко, А.Я. Третьяк и др. Новочеркасск, 2002. 29 с.
161. Особенности современного развития высшего образования в ведущих странах мира/ К.Н. Цейкович, Л.Н. Тарасюк, Н.И. Давыдов и др. М.: Исслед. центр проблем качества образования, 1994. 117 с.
162. *Охотский Е.В.* Правовой статус государственного служащего РФ//Государство и право. 2003. № 9. С. 17–26.
163. Очерки истории российского образования. В 3 т. М.: Изд-во МГУП, 2002. Т. 1. 352 с.; Т. 2. 316 с.; Т. 3. 228 с.
164. *Парфенов А.В.* Виды правового состояния по действующему российскому законодательству//Юрист. 2003. № 6. С. 15–20.
165. *Паршев А. П.* Почему Россия не Америка. М.: Крымский мост 9-Д, 2001. 416 с.
166. *Петров Д.Е.* Отрасль права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. 30 с.
167. *Писаревский. Е.Л.* Законодательство в области туризма: тенденции и перспективы. //Юрист. 2002. №4. С. 41–44.
168. *Погодин А.А.* Административно-правовое регулирование деятельности промышленных хозяйственных субъектов в современных условиях: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. М.: ВНИИ МВД, 2003. 54 с.

169. *Покладок Е.Б., Спасская В.В.* Эволюция автономии университета в Европе. М.: НИИ ВО, 1992. 47 с.
170. *Понкин И.В.* Правовые основы светскости государства и образования во Франции//Право и образование. 2004. № 2. С. 85–96.
171. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития/Под ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма, 2000. 320с.
172. Практика структурно-институциональных преобразований в системе ВПО. М.: изд-во МГУП, 2003. 112 с.
173. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник/ Под ред. О.М. Олейник. В 2 т. М.: Юристъ, 2000. Т.1. 726 с.
174. Проблемы законотворчества в сфере науки и научной деятельности. М., 1995.
175. Принципы федерализма в законодательстве об образовании: теория и практика реализации: Материалы VII Международ. науч.-практич. конф. М., 2003. 174 с.
176. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для юридических вузов/ Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2001. 814 с.
177. *Прудников А.С., Андриашин Х.А.* Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина. М.: ЮНИТИ, 1998. 150 с.
178. Пути перестройки управления народным образованием: социально-экономический аспект. М.: АПН СССР. 1990. 87 с.
179. Развитие стратегического подхода к управлению в российских университетах/ Под ред. Е.А. Князева. Казань: Унипресс, 2001. 528 с.
180. *Рассказов Л.П., Упоров И.В.* Естественные права человека: Учеб. пособие. СПб: Лексикон, 2001. 93 с.
181. *Рекрут О. А.* Административно-правовой статус негосударственных вузов РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 25 с.
182. *Рукавишникова И.В.* К вопросу об особенностях метода финансового права//Государство и право. 2004. № 4. С. 36–41.
183. *Руткевич М.Н.* Становление социальной однородности. М.: Политиздат, 1982. 334 с.
184. *Садовничий В.* Родительский подход//Поиск. 2003. 25 апреля.
185. *Салищева Н.Г., Ковешников Е.М., Стешенко Л.А.* О народном образовании. М.: Юрид. лит-ра, 1974. 128 с.
186. *Сараев Д.В.* Имущественные права учреждений// Юрист. 2002. № 9. С. 43- 47.

187. *Свирилис Н.П.* Проблемы административно-правового регулирования послевузовского образования в Российской Федерации//Право и образование. 2003. № 4. С. 65–80.
188. *Сверцев В.А., Чащихин Б.Д.* Аккредитация учебных заведений. Опыт США. М.: Мир книги, 1993. 236 с.
189. Систематизация законодательства в РФ/ Под ред. А. С. Пиголкина. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. 380 с.
190. *Ситдикова Л.Б.* Правовое регулирование отношений по возмездному оказанию услуг: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Казань, 2002. 24 с.
191. *Сластенин В.А., Исаев И.Ф.* и др. Педагогика. М., 2000.
192. *Смагина И.А.* Гарантии как элемент административно-правового статуса государственных и муниципальных служащих: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. 24 с.
193. *Смолин О.Н.* Законодательное регулирование экономики образования как идеологическая проблема//Право и образование. 2002. №3. С. 46–56.
194. *Смолин О.Н.* Приоритеты образования: взгляд законодателя//Высшее образование в России. 2002. № 5. С. 34-45.
195. *Советов И.К.* Административно-правовой статус учащихся школ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1989. 21 с.
196. *Соколов А.Н.* Административно-правовая организация приватизации предприятий нефтеперерабатывающего комплекса: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. 17 с.
197. *Солосин С.В.* Конституционно-правовые основы социальной защиты в РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Казань, 2002. 26 с.
198. Состояние и основные тенденции развития системы образования в 2001г. М., 2002. 140 с.
199. Социология/ П.Д. Павленок, О.А. Анисеева, В.С. Боровик и др. М.: издат.- торг. центр «Маркетинг», 2002. 1035 с.
200. *Сошникова Т.А.* Отчислить двоечника из вуза можно, несмотря на то, что он оплатил обучение//Право и образование. 2002. № 1. С. 189–192.
201. *Старилов Ю.Н.* Административно-правовой режим действия актов публичного управления//Российский юридический журнал. 2001. №2. С. 66–78.
202. Статистические данные по системе образования: Материалы к коллегии Минобрнауки России по итогам деятельности в 2002 г. М., 2003.

203. *Стерлигов А.В.* Административно-правовой статус некоммерческих негосударственных организаций: Автореф. дис...канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. 22 с.
204. *Стеценко С.Г.* Юридическая регламентация медицинской деятельности в России (исторический и теоретико-правовой анализ): Автореф. дис... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 56 с.
205. *Суханов Е.А.* Гражданское право. В 2 т. М.: Бек, 1993. Т.1. 384 с.
206. *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. 400 с.
207. *Сырых В.М.* Образовательное право как отрасль российского права. М.: Исслед. центр проблем качества образования, 2000. 134 с.
208. *Сырых В.М.* Качество нормативно-правовых актов образовательного права//Право и образование. 2003. №4. С. 33–50.
209. *Сюсюкин А.В.* Административно-правовое регулирование экономической безопасности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. 25 с.
210. *Твердова Т.В.* Образовательное учреждение – субъект гражданского права//Право и образование. 2004. № 2. С. 21-43.
211. Тенденции развития высшего образования в современном мире (Социально-экономический аспект). М.: Исслед. центр по проблемам качества подготовки специалистов. 1992. 144 с.
212. ТИСБИ: государственный диплом негосударственного вуза//Республика Татарстан. 1997. № 132.
213. *Тиунов О.И.* Международно-правовые стандарты прав человека: развитие и характерные черты//Российский юридический журнал. 2001. № 3. С. 41–49.
214. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. 652 с.
215. *Тихомиров Ю.А., Талалина Э.В.* О кодификации и кодексах//Журнал российского права. 2003. № 3. С. 47–54.
216. *Тихомиров Ю.А., Талалина Э.В.* Административные процедуры и право//Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.
217. *Тихомиров Ю.А., Талалина Э.В.* Введение в российское право. М.: Городец, 2003. 656 с.
218. Трансформация российских университетов в учебно-научно-инновационные комплексы/ Под ред. В.Р. Атояна. Саратов, 2001. 416 с.
219. *Тучков М.Ф.* Административно-правовое регулирование общего образования России; Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2001. 23 с.

220. Управление социально-культурным строительством. М.: Юрид. лит-ра, 1980. 352 с.
221. Управление социально-культурным учреждением. Свердловск: изд-во СЮИ, 1986. 145 с.
222. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты/ Под ред. А.Н. Тихонова. М.: Вита-пресс, 1998. 256 с.
223. *Фаршатов И.А.* Специализированные и специальные нормы права// Государство и право. 2003. № 6. С. 22–28.
224. *Федоров Н.В.* Государственное регулирование экономических и социальных процессов//Регионология. 2002. №3. С. 62–70.
225. *Федорова М.Ю.* Образовательное право. М.: Владос, 2004. 320 с.
226. *Федорченко А.А.* Принципы правовой системы: понятие, содержание и форма реализации. М., 2003. 32 с.
227. *Федосова Э.П.* Бестужевские курсы – первый женский университет в России (1878-1918 гг.). М.: Педагогика, 1980. 144 с.
228. *Филиппов В.М.* Найдете отличия – почувствуете разницу//Поиск. 2003. №16.
229. *Филиппов В.М.* Некоторые основные мероприятия по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года//Инновации в образовании. 2003. №3. С. 5–34.
230. *Фролова Т.О.* Правовое регулирование способов получения ВПО в государственном образовательном учреждении//Право и образование. 2003. № 5. С. 90–97.
231. *Хазанов С.Д.* О совершенствовании механизма административно-правового регулирования. В кн.: Административное право: теория и практика. М., 2002. С. 178–189.
232. *Чемакин И.Д.* Административно-правовые проблемы физического воспитания в СССР: Автореф. дис. д-ра юрид. наук. Свердловск, 1990. 32 с.
233. *Чепурных Е.Е.* Развитие законодательной базы в сфере российского образования//Право и образование. 2002. №1. С. 40–47.
234. *Черепанов В.А.* Договор в конституционном праве Российской Федерации// Государство и право. 2004. № 8. С. 19–26.
235. *Черноголовкин Н.В.* Теория функций социалистического государства. М.: Юрид. лит-ра, 1970. 215 с.
236. *Шабайлов В.И.* Правовое регулирование социально-культурной деятельности. Минск: Наука и техника, 1981. 183 с.
237. *Шереги Ф.Э., Харчева В.Г., Сериков В.В.* Социология образования: прикладной аспект. М.: Юристъ, 1997. 301 с.

238. *Шинкарева И.А.* Развитие высшего образования Дона, Кубани и Ставрополья в переходный период: Автореф. дис... канд. истор. наук. Майкоп, 2002. 22 с.
239. *Шкатулла В.И.* Образовательное законодательство: состояние и перспективы//Высшее образование в России. 1995. №4. С. 3–7.
240. *Шкатулла В.И.* Образовательное право. М.: Норма, 2001. 682 с.
241. *Штамм С.И.* Управление народным образованием в СССР (1917–1936). М.: Наука, 1985. 284 с.
242. *Штыков В.В.* Административно-правовая организация механизма управления высшим образованием: региональный аспект: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001. 24с.
243. *Щербakov Б.Ю.* Смена образовательной парадигмы: образование как феномен культуротворчества//Право и образование. 2002. №3. С. 33–46.
244. *Щетинина Г.И.* Университеты в России и устав 1884г. М.: Наука, 1976. 231 с.
245. *Щетинина Г.И.* Студенчество и революционное движение в России. Последняя четверть XIX в. М.: Наука, 1987. 240 с.
246. *Эймонтова Р.Г.* Русские университеты на грани двух эпох. От России крепостной к России капиталистической. М.: Наука, 1985. 350 с.
247. Экономика: Учебник для юристов/ Под ред. Д.В. Валового. М., 1999. 360 с.
248. *Юсуфов В.А.* Административное право и современность//Юрист. 2003. №6. С.58–59.
249. *Ягофаров Д.А.* Право на образование и образовательное право. Екатеринбург, 1999.
250. *Ягофаров Д.А.* Методология и методика сравнительно-правовых исследований в области образовательного права//Право и образование. 2004. №1. С. 17–25.
251. *Ягофаров Д.А.* Образовательное право: рабочая программа учебной дисциплины//Право и образование. 2004. № 2. С. 110–129.
252. *Якимов А.Ю.* Статус субъекта права (теоретические вопросы)// Государство и право. 2003. №4. С. 5–10.
253. *Якуба О.М.* Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. Харьков, 1964. 36 с.
254. *Яковлев В.П.* Политика царского правительства в университетском вопросе (1905-1910гг.). ВЛГУ, ИЯЛИ. В.1. 1969. №2.

## II. Нормативно-правовые акты

Большинство нижеприведенных документов размещено в электронных справочно-консультационных системах "Гарант" и "Консультант-плюс", поэтому ссылка на конкретный источник, как правило, не приводится. Даты изменений в документах указываются тогда, когда речь фактически идет о новой редакции. В остальных случаях указывается только дата принятия документа.

### 1. Международно-правовые акты и зарубежное законодательство

1. Всеобщая декларация прав человека. Нью-Йорк, 10 декабря 1948г./Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. М., 2002. С. 4.
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Нью-Йорк, 19.12.1966 г. Законодательство об образовании. В 3 т. М.: Готика, 2003. Т.1. С. 33.
3. Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств. Москва, 17 января 1997 г.
4. Зона европейского высшего образования. Совместное заявление европейских министров образования. г. Болонья, 19 июня 1999 г.
5. Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры//Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. М., 2002. С. 111.
6. Законодательство об образовании. Документы международного права по вопросам образования. М., 2002. 192 с.
7. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 12.06.2000 г. № 2 «О проекте концепции модельного Образовательного кодекса для государств – участников СНГ» (Санкт-Петербург).
8. Законодательство об образовании. В 3 т. М.: Готика, 2003.
9. Кодекс образования Франции. Законодательная часть. М: Статут, 2003. 270с.

#### 2. Кодексы

10. Бюджетный кодекс РФ. ФЗ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.
11. Трудовой кодекс РФ. ФЗ от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ.
12. Гражданский кодекс РФ. Ч.1. ФЗ от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ; Ч. 2. ФЗ от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ; Ч.3. ФЗ от 26.11.2001 г. № 147-ФЗ.
13. Кодекс РФ об административных правонарушениях. ФЗ от 30. 12. 2001г. № 195-ФЗ.
14. Земельный кодекс РФ. ФЗ от 25.10.2001г. № 136-ФЗ.

15. Налоговый кодекс РФ. Ч.1. ФЗ от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ; Ч.2. ФЗ от 5.08. 2000 г. № 117 ФЗ.

### **3. Конституция и Федеральные законы**

16. Конституция РФ от 12.12.1993 г.
17. Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15.05.1991 г. № 1244-1 в ред. Закона РСФСР от 18.06.1992 г. № 3061-1.
18. Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. №3266-1 в ред. ФЗ от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ.
19. Закон РФ «Основы законодательства РФ о культуре» от 9.10.1992 г. №3612-1.
20. Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7.02.1992 г. № 2300-1 в ред. ФЗ от 9.01.1996 г. № 2.
21. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 г. № 4866-1.
22. ФЗ «О библиотечном деле» от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ.
23. ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ.
24. ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ.
25. ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ.
26. ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ.
27. ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ.
28. ФЗ «О статусе военнослужащих» от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ.
29. ФЗ «О физической культуре и спорте в РФ» от 29.04.1999 г. № 80-ФЗ.
30. ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в РФ» от 7.08.2000 г. № 122-ФЗ.
31. ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 г.» от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ.
32. ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 г.» от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ.
33. ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» от 25.07.2002г. № 113-ФЗ.
34. ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 г.» от 24.12.2002 г. №176-ФЗ.
35. ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12. 2002 г. № 184-ФЗ.
36. ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 г.» от 23.12.2003 г. №186-ФЗ.

#### **4. Указы Президента Российской Федерации**

37. Указ Президента РФ от 11.07.1991 г. №1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»//Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 31. Ст.1025.
38. Указ Президента РФ от 12.04.1993 г. № 443 «О неотложных мерах государственной поддержки студентов и аспирантов образовательных учреждений ВПО».
39. Указ Президента РФ от 27.03.1996 г. № 424 «О некоторых мерах по усилению государственной поддержки науки и высших учебных заведений».
40. Указ Президента РФ от 13.06.1996 г. № 902 «О поддержке Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств».
41. Указ Президента РФ от 15.03.2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов».
42. Указ Президента РФ от 13.03.2002 г. №267 «О некоторых мерах по усилению государственной поддержки молодых ученых – кандидатов наук и их научных руководителей».
43. Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
44. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 г.

#### **5. Акты Правительства Российской Федерации**

45. Типовое положение об образовательном учреждении (вузе) РФ. – Утв. пост. СМ – Правительства РФ от 26.06.1993 г. № 597. Утв. силу.
46. Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 10.08.1993 г. № 773 «Об утверждении порядка разработки, утверждения и введения в действие государственного образовательного стандарта ВПО».
47. Государственный образовательный стандарт ВПО. – Утв. пост. Правительства РФ от 12.08.1994 г. № 940.
48. Положение о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей. – Утв. пост. Правительства РФ от 4.09.1995 г. № 883.
49. Положение о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием. – Утв. пост. Правительства РФ от 19.09.1995 г. № 942.
50. Постановление Правительства РФ от 23.05.1996 г. № 633 «О грантах Президента РФ для поддержки научных исследований молодых российских ученых – докторов наук и государственной поддержке ведущих научных школ РФ».

51. Положение о статусе ректора государственного вуза РФ федерального подчинения. – Утв. пост. Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 695.
52. Постановление Правительства РФ от 7.05.1997 г. №543 «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в РФ».
53. Положение о Министерстве культуры РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 6.06.1997 г. № 679.
54. Постановление Правительства РФ от 16.06.1997 г. № 722 «О Казанском государственном технологическом университете».
55. Положение о Министерстве финансов Российской Федерации. – утв. пост. Правительства РФ от 6.03.1998 г. № 273.
56. Типовое положение о военном образовательном учреждении ВПО. – Утв. пост. Правительства РФ от 18.06.1999 г. № 650.
57. Положение об обучении граждан РФ по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждений ВПО. – Утв. пост. Правительства РФ от 14.11. 1999 г. № 1255.
58. Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения. – Утв. пост. Правительства РФ от 2.12.1999 г. № 1323.
59. Положение о Министерстве образования РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 24.03.2000 г. № 258. **Утр. силу.**
60. Положение о лицензировании образовательной деятельности. – Утв. пост. Правительства РФ от 10.10.2000 г. № 796.
61. Пост. Правительства РФ от 12.10.2000 г. № 768 «Об обучении граждан РФ по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждений ВПО».
62. Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 29.11.2000 г. № 901.
63. Положение о Министерстве транспорта РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 30.12.2000 г. №1038.
64. Перечень международных и иностранных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых, предоставленные для поддержки науки, образования, культуры и искусства в РФ, не подлежат налогообложению. – Утв. постановлением Правительства РФ 5.03.2000 г. № 165 с изм. и доп. (всего 79 пунктов).
65. Типовое положение об образовательном учреждении ВПО (вузе) РФ. - Утв. пост. Правительства РФ от 5.04.2001 г. №676.

66. Типовое положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов. – Утв. пост. Правительства РФ от 27.06.2001 г. № 487.
67. Правила оказания платных образовательных услуг. – Утв. постановлением Правительства РФ от 5.07. 2001 г. № 505.
68. Постановление Правительства РФ от 21.08.2001 г. № 606 «О конкурсном порядке размещения государственного задания на подготовку специалистов с ВПО».
69. Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 676 «Об университетских комплексах».
70. Постановление Правительства РФ от 25.12.2001 г. № 891 «О порядке формирования государственного плана на 2002 г. и установлении контрольных цифр подготовки инженерных и научных кадров для организаций оборонных отраслей промышленности».
71. Постановление Правительства РФ от 14.01.2002 г. № 6 «О проведении в 2002–2003 гг. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений ВПО с использованием ГИФО».
72. Постановление Правительства РФ от 25.01.2002 г. № 55 «О подписании Протокола о присоединении Республики Таджикистан к Соглашению между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством РФ о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 24.11.1998 г. и Протокола о внесении изменений в Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством РФ о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 24.11.1998 г.»//Бюллетень Минобразования России. 2002. № 10.
73. Положение о порядке присуждения ученых степеней. – Утв. пост. Правительства РФ от 30.01.2002 г. №74.
74. Положение о порядке присвоения ученых званий. – Утв. пост. Правительства РФ от 29.03.2002 г. №194.
75. Положение о Министерстве здравоохранения РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 29.04.2002 г. №284.
76. Положение о выделении грантов Президента РФ для поддержки молодых российских ученых – кандидатов наук и их научных

- руководителей. – Утв. пост. Правительства РФ от 24.07.2002 г. № 554.
77. Положение о Совете по грантам Президента РФ для поддержки молодых российских ученых и ведущих научных школ РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 01.10.2002 г. № 725.
78. Постановление Правительства РФ от 4.10. 2002 г. №749 «О конкурсах среди аккредитованных образовательных учреждений ВПО на выполнение государственного задания по подготовке специалистов с ВПО».
79. Постановление Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 158 «Вопросы Министерства образования и науки».
80. Постановление Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 159 «Вопросы федеральной службы по надзору в сфере образования и науки».
81. Постановление Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 167 «Вопросы федерального агентства по науке».
82. Постановление Правительства РФ от 6.04.2004 г. № 168 «Вопросы федерального агентства по образованию».
83. Положение о Министерстве образования и науки РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 15.06.2004 г. № 280.
84. Положение о Федеральном агентстве по образованию. – Утв. пост. Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 288.
85. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки. – Утв. пост. Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 300.

#### **6. Программы и концепции**

86. Федеральная программа развития образования. – Утв. Ф3 от 10.04.2000г. № 51-ФЗ.
87. Концепция научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования РФ на 2001–2005 гг. – Утв. приказом Минобразования России от 6.06.2000 г. №1705//Бюллетень Минобразования России. 2000. №11. С. 40.
88. Национальная доктрина образования в РФ. – Утв. пост. Правительства РФ от 4.10.2000г. № 751//Бюллетень Минобразования России. 2000. №11. С. 3.
89. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. Утв. приказом Минобразования России от 11.02.2002 г. № 393. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 29.12.2001 г. № 1756-р.
90. Концепция государственной молодежной политики. Одобрена решением Правительственной комиссии по делам молодежи от 5.12.2001 г. № 4. М., 2001.

91. Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России//Журнал российского права. 2002. № 6. С. 17–31.
- 7. Нормативно-правовые акты Минобразования России**
92. Временное положение о государственном высшем учебном заведении РСФСР. – Утв. пост. СМ РСФСР от 23.02.1991 г. №119// Бюллетень КВШ Миннауки России. 1992. №4–6.
93. Положение о магистерской подготовке (магистратуре) в системе многоуровневого высшего образования РФ. – Утв. пост. Госкомвуза России от 10.08.1993 г. № 42. Отменено приказом Минобразования России от 16.09.2003 г. № 3572.
94. Письмо Минобразования России от 21.01.1994 г. «Об учредителях государственных и муниципальных образовательных учреждений сферы Минобразования России».
95. Примерное положение о приемной комиссии. Разослано письмом Минобразования России №10-34-434 ин/018 от 25.04.1995.
96. Письмо Госкомвуза России от 5.05. 1995 г. № 31-31-37ин/03 «О применении ГОС ВПО в учебной деятельности вуза».
97. Типовое положение о студенческом общежитии образовательного учреждения высшего и среднего профессионального образования РФ. – Утв. пост. Госкомвуза России от 31.05.1995 г.
98. Постановление Минтруда РФ и Госкомвуза России от 27.12.1995 г. «О типовых контрактах между студентом и учебным заведением высшего (среднего) профессионального образования, студентом и работодателем, заключаемых в рамках целевой контрактной подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием».
99. Положение об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 14.10.1997 г. № 2033.
100. Приказ Минобразования России от 26.12.1997 г. № 2662 «Об утверждении перечня направлений подготовки специалистов и специальностей, по которым получение ВПО в заочной форме или в форме экстерната не допускается».
101. Порядок приема в государственные образовательные учреждения ВПО (вузы) РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 24.02.1998 г. № 500 (с изм. и доп.). Отменен.
102. Порядок перевода студентов из одного высшего учебного заведения РФ в другое. – Утв. приказом Минобразования России от 24.02.1998 г. № 501.
103. Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального

- образования. – Утв. приказом Минобразования России от 27.03.1998 г. № 814.
104. Положение о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений. – Утв. приказом Минобразования России от 22.05.1998 г. № 1327.
105. Порядок предоставления академических отпусков. Приложение к приказу Минобразования России от 5.11.1998 г. № 2782.
106. Типовое положение о Совете ректоров вузов РФ. – Утв. решением Минобразования России и Российского союза ректоров от 10.11.1998 г. № 2803/50-28.
107. Инструкция о порядке выдачи документов государственного образца о ВПО, изготовлении, заполнении и хранении соответствующих бланков. – Утв. приказом Минобразования России от 13.01.1999 г. № 46.
108. Письмо Минобразования России от 16.03.1999 г. №01-50-31 ин/32-03 «О вопросах приема в вузы». **Утр. силу.**
109. Письмо Минобразования России от 30.03.1999 г. №14-55-156 ин/15 «О подготовке специалистов по сокращенным программам».
110. Приказ Минобразования России от 17.05.1999 г. № 1314 «О проблемах развития негосударственного сектора высшего образования России».
111. Приказ Минобразования России от 14.09. 1999 г. № 286 «Об утверждении макетов ГОС ВПО и требований (федерального компонента) к обязательному минимуму содержания и уровню подготовки выпускников».
112. Приказ Минобразования России от 15.10.1999 г. № 568 «Об утверждении образца государственного документа о послевузовском профессиональном образовании».
113. Положение о федеральной экспериментальной площадке Министерства образования РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 18.10.1999 г. № 579. Отменено.
114. Приказ Минобразования России от 12.11.1999 г. № 864 «Порядок комплексной оценки деятельности вузов».
115. Приказ Минобразования России от 02.03.2000 г. № 686 «Об утверждении государственных образовательных стандартов ВПО».
116. ГОС ВПО. Специальность 032700 «Юриспруденция», квалификация «учитель права». Утвержден Минобразованием России 14.04.2000 г. № 361 пед/сп. М., 2000. 29 с.
117. Инструктивное письмо Минобразования России от 15.05.2000 г. № 14-55-341ин/15 «О порядке присвоения дополнительных квалификаций студентам вузов».

118. Приказ Минобрoзoвaния Poccии oт 22.06.2000 г. № 1863 «Об утверждeнии пpимepнoй фoрмы дoгoвoрa мeждy Министepствoм oбpaзoвaния PФ и пoдвeдoмствeнным oбpaзoвaтeльным учpeждeниeм ВПO».
119. Мeтoдичeские уkaзaния пo фoрмиpовaнию oснoвных oбpaзoвaтeльных пpогpaмм для лиц, пpодoлжaющих ВПO или пoлучaющих втoрoе ВПO. Pазoслaны письмoм Минoбpaзoвaния Poccии oт 3.08. 2000 г. № 14-52-485ин/13.
120. Пoлoжeниe o пoрядкe и ycлoвиях пpoфeссиoнaльнoй пeрeпoдгoтoвки спeциaлиcтoв. – Утв. пpикaзoм Минoбpaзoвaния Poccии oт 6.09. 2000 г. № 2571.
121. Пpикaз Минoбpaзoвaния Poccии oт 29.12.2000 г. № 3918 «Об oпытe рaбoты унивepситeтских кoмплeкcoв и oкpугoв Рeспублики Тaтapстaн и Рeспублики Мopдoвия и зaдaчaх рeстpуктуpизaции рeгиoнaльных систeм пpoфeссиoнaльнoгo oбpaзoвaния».
122. Письмo Минoбpaзoвaния Poccии oт 29.01.2001 г. № 14-51-63ин/12 «Извлeчeния из зaкoнoдaтeльных aктoв PФ, пpeдycмaтpивaющих льгoты пo пpиeму в вузы».
123. Пpикaз Минoбpaзoвaния Poccии oт 26.02.2001 г. № 593 «O рeйтингe вузoв».
124. Типoвoe пoлoжeниe oб учeбнo-мeтoдичeскoм oбъeдинeнии вузoв PФ. – Утв. пpикaзoм Минoбpaзoвaния Poccии oт 17.04.2001 г. № 1742.
125. Пpикaз Минoбpaзoвaния Poccии oт 23.04.2001 г. №1800 «Об утверждeнии фoрм блaнкoв лицензии нa oсущeствлeниe oбpaзoвaтeльнoй дeятeльнoсти, пpилoжeний к нeй и дoкyмeнтoв, пpeдстaвляeмых нa лицензиoнную экcпepтизу».
126. Пpикaз Минoбpaзoвaния Poccии oт 22.05.2001 г. № 2111 «O дeятeльнoсти Кooрдинaциoннoгo coвeтa пo пoвышeнию квaлифиkaции и пeрeпoдгoтoвкe рyкoвoдитeлeй и спeциaлиcтoв».
127. Письмo Минoбpaзoвaния Poccии oт 9.11.2001 г. № 24-51-99ин/10 «O ввeдeнии пoкaзaтeля экoнoмичeскoй ycтoйчивoсти oбpaзoвaтeльнoгo учpeждeния пpи eгo лицензирoвaнии и aккpeдитaции».
128. Письмo Минoбpaзoвaния Poccии oт 12.02.2002 г. № 08-55-09 «Об иcпoльзoвaнии диплoмoв и aттecтaтoв o пpисуждeнии учeных стeпeнeй и пpисвoeнии учeных звaний, выдaнных гpaждaнaм oбщeствeнными oбъeдинeниями».
129. Пoлoжeниe o пpoвeдeнии EГЭ. – Утв. пpикaзoм Минoбpaзoвaния Poccии oт 9.04.2002 г. № 1306.
130. Пoлoжeниe o Вьшeй aттecтaциoннoй кoмиссии Минoбpaзoвaния Poccии. – Утв. пpикaзoм Минoбpaзoвaния Poccии oт 11.04.2002 г. №1356.

131. Условия освоения основных образовательных программ ВПО в сокращенные сроки. – Утв. приказом Минобразования России от 13.05.2002 г. № 1725.
132. Приказ Минобразования России от 18.07.2002 г. №2792 «О конкурсе на размещение заданий государственного плана подготовки инженерных и научных кадров для организаций оборонной промышленности».
133. Примерное положение о студенческом отряде. Приказ Минобразования России от 5. 09. 2002 г. № 3216// Бюллетень Минобразования России. 2002. № 11. С. 33.
134. Резолюция II Всероссийского совещания по подведению итогов эксперимента по введению ЕГЭ в 2002 г. и постановке задач эксперимента на 2003 г. Разослана письмом Минобразования России от 26.09.2002 г. № 03-62ин/13-03//Бюллетень Минобразования России. 2002. № 12. С. 12–18.
135. Письмо Минобразования России от 2.10.2002 г. № 15-52-468/15-01-21 «О развитии студенческого самоуправления в РФ»//Бюллетень Минобразования России. 2002. № 12. С. 22–25.
136. Письмо Минобразования России от 8.10.2002 г. № 14-55-840ин/15 «О внесении изменений и дополнений в действующие государственные образовательные стандарты ВПО».
137. Положение о порядке замещения должностей научно-педагогических работников в вузе РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 26.11.2002 г. №4114.
138. Методика применения дистанционных образовательных технологий (дистанционного обучения) в образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 18.12.2002 г. № 4452.
139. Приказ Минобразования России от 27.07.2002 г. № 4670 «О внесении изменений в приказ Минобразования России от 29.06.2000 г. № 1965 «Об утверждении перечня показателей государственной аккредитации и критериальных значений, используемых при установлении вида высшего учебного заведения».
140. Порядок приема в государственные образовательные учреждения ВПО (вузы) РФ, учрежденные федеральными органами исполнительной власти. – Утв. приказом Минобразования России от 14.01.2003 г. № 50.
141. Приказ Минобразования России от 20. 02.2003 г. № 17-51ин/17-11.
142. Положение о порядке проведения практики студентов образовательных учреждений ВПО. – Утв. приказом Минобразования России от 25.03.2003 г. №1154.

143. Положение об итоговой государственной аттестации выпускников вузов РФ. – Утв. приказом Минобразования России от 25.03.2003 г. № 1155.
144. Приказ Минобразования России от 26.03.2003 г. N 1194 «Об утверждении порядка расчета категории финансовых обязательств и оформления записи, удостоверяющей категорию ГИФО».
145. Письмо Минобразования России от 17.04.2003 г. № 14-52-445ин/13 «Извлечения из законодательных актов РФ, предусматривающих льготы по приему в вузы».
146. Инструктивное письмо Минобразования России от 24.04.2003 г. № 2 «О развитии молодежного парламентаризма в субъектах РФ»\Бюллетень Минобразования России. 2003. № 6. С. 39-51.
147. Приказ Минобразования России от 3.06.2003 г. № 2376. «О развитии в 2003г. эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений ВПО с использованием ГИФО».
148. Положение об Аккредитационной коллегии Минобразования России. – Утв. приказом Минобразования России от 22.10.2003г. № 4000.
149. Письмо Минобразования России от 22.10.2003 г. № 17-223ин/17-11 (разосланы проекты документов по введению категории ведущих вузов).
150. Письмо Минобразования России от 16.02. 2004 г. № 13-55-08ин/13-01-24 «О воссоздании системы студенческих советов и комитетов (иных органов студенческого самоуправления) в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования».
151. Приказ Минобразования России от 9.03.2004 г. №1123 «Об организации опытно-экспериментальной деятельности в системе образования».
152. Письмо Минобразования России от 9.03.2004 г. № 15-55-357ин/15 «Об организации учебного процесса в вузе с использованием системы зачетных единиц». Примерное положение об организации учебного процесса в вузе с использованием системы зачетных единиц// Бюллетень Минобразования России. 2004. № 6. С. 3.
153. Рекомендации по организации приема и разработке правил приема в образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования, участвующие в эксперименте по введению ЕГЭ в 2004 г. – разосланы письмом Минобразования России от 11.03.2004 г. № 03-17ин / 36-03//Бюллетень Минобразования России. 2004. № 5. С. 3.

## **8. Иные нормативно-правовые акты**

154. Положение о высших учебных заведениях. – утв. СНК РСФСР 2.09.1921 г.//СУ. 1921. №65.
155. Положение о клинической ординатуре. – Утв. приказом Минздрава РФ от 17.02.1993 г. № 23.
156. Положение о высшем военно-учебном заведении Федеральной пограничной службы РФ. – Утв. приказом ФПС РФ от 18.10.1996 г. № 699.
157. Представление Генеральной прокуратуры Министру общего и профессионального образования РФ о нарушении ст. 43 Конституции РФ и федерального законодательства об образовании от 6.01.1999 г. № 21-7-99//Образование в документах. 1999. № 2. С. 33-45.
158. Решение коллегии МАП от 24.11.1999 г. «О соблюдении законодательства и защите прав потребителей при оказании платных образовательных услуг», распространено письмом Минобразования России от 19.01.2000 г. № 14-51-59ин\04.
159. Инструкция о порядке приема слушателей в образовательные учреждения Государственного таможенного комитета РФ. - Утв. приказом ГТК РФ от 12.04.2000г. № 295.
160. Приказ Минфина РФ от 15.03. 2000 г. № 26н (в ред. приказа от 1.03.2001 г. № 18н) «О нормах и нормативах на представительские расходы, расходы на рекламу и на подготовку и переподготовку кадров на договорной основе с учебными заведениями, регулирующих размер отнесения этих расходов на себестоимость продукции (работ, услуг) для целей налогообложения и порядке их применения».
161. Приказ Минфина РФ № 46н от 21.06.2001 г. «О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Минфина РФ лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов».
162. Резолюция Всероссийского студенческого форума. М., 2001.
163. Постановление Министерства труда и социального развития от 20.02.2002 г. № 14 «О внесении дополнения в Приложение № 2 к постановлению Минтруда России от 6.06.1996 г. № 32 «Об утверждении разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик (требований) по общетраслевым должностям служащих»».
164. Решение Правления Российского союза ректоров от 26.02.2002г. №1 «О задачах Советов ректоров вузов федеральных округов по реализации Концепции модернизации образования»//Официальные документы в образовании. 2002. № 2. С.10–11.

165. Инструкция об организации подготовки научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования пограничной службы РФ. – Утв. приказом ФПС от 26.04.2002 г. №282.
166. Инструкция об условиях и порядке приема в военные образовательные учреждения ВПО Министерства обороны РФ. – Утв. приказом Минобороны России от 20.05.2002 г. № 205.
167. Материалы Международной конференции по открытому образованию в Москве 26.06.2002 г.
168. Инструкция об условиях и порядке приема граждан РФ в военные образовательные учреждения профессионального образования Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ. – Утв. приказом ФАПСИ от 22.07.2002 г. № 210.
169. Постановление Российского Союза ректоров от 28.09.2001г. «О развитии образования в РФ»//Образование, которое мы можем потерять. М.: изд-во МГУ, 2002. 250 с.
170. Постановление VII съезда Российского Союза ректоров вузов «О стратегии модернизации высшего образования»//Бюллетень Минобразования России. 2003. №1. С. 26.
171. Заявление VII съезда Российского союза ректоров вузов «Россия – студентам, студенты – России» от 7.12.2002 г.//Бюллетень Минобразования России. 2003. №1. С. 6.
172. Приказ Министра обороны РФ от 29.03.2003 г. № 104 «О мерах по реализации соглашения о сотрудничестве между Министерством обороны РФ и Некоммерческой благотворительной организацией «Благотворительный фонд В. Потанина».
173. Порядок работы комиссии по организации теоретического экзамена по единой программе подготовки арбитражных управляющих. – Утв. приказом Министерства юстиции РФ от 6.08.2003 г. № 189.
174. Положение о порядке осуществления военным образовательным учреждением ВПО Министерства обороны РФ платной деятельности в области образования и в других областях. – Утв. приказом Министра обороны РФ от 23.01.2004 г. № 25.
175. Постановление Российского Союза ректоров от 3.04.2004 г. «О реорганизации управления образованием и перспективных задачах высшей школы»//Высшее образование сегодня. 2004. № 5.

## 9. Акты Союза ССР

176. Положение о курсовых экзаменах и зачетах в вузах СССР. – Утв. приказом Минвуза СССР от 11.06.1973 г. № 513 г.// Высшая школа, 1978 г. Ч.1. На территории РФ не применяется – приказ Минобразования России от 28.06. 2000 г. № 1934.
177. Постановление Минвуза СССР, Секретариата ВЦСПС и Секретариата ЦК ВЛКСМ от 17.06.1987 г. №435/20-11/ ст7//10а «О первоочередных мерах по расширению участия студентов в управлении вузами»//Бюллетень Минвуза СССР. 1987. № 8. С. 2.
178. Указ Президента СССР от 12.10.1990 г. «О статусе высших учебных заведений»//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №42. Ст.879.
179. Постановление ВС РФ от 27.12.1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, гг. Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»//Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации. 1992. № 3. Ст. 89.

#### **10. Законы и иные нормативно-правовые акты субъектов федерации**

180. Закон Республики Татарстан «Об образовании» от 19.10.1993 г. № 1982-ХІІ в ред. от 2.07.1997 г. №1247.
181. Закон Республики Татарстан от 19.10.1993 г. № 1983-ХІІ «О молодежи».
182. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30.06. 1999 г. № 401 «О деятельности образовательных учреждений, создаваемых религиозными организациями Республики Татарстан».
183. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24.02.2004 г. № 85 «О государственном заказе на дополнительное профессиональное образование в Республике Татарстан».
184. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 4.03. 2004 г. № 100 «Об участии предприятий и учреждений Республики Татарстан в эксперименте по разработке региональной модели системы дополнительного профессионального образования».
185. Положение о Совете ректоров вузов Республики Татарстан. – Утв. Советом ректоров вузов Республики Татарстан от 5.11.1998 г.
186. Приказ Министерства экономики и промышленности Республики Татарстан от 25.11.2001 г. № 242//Дополнительное

профессиональное образование в Республике Татарстан:  
Сборник документов. Казань, 2002. С. 165.

187. Типовое соглашение между Министерством образования Республики Татарстан и высшим учебным заведением//Дополнительное профессиональное образование в Республике Татарстан: Сборник документов. Казань, 2002. С. 174–175.

### **11. Правоприменительная практика**

188. Пост. КС РФ от 21.10.1999 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта «А» пункта 2 статьи 24 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Советского районного суда г. Омска».
189. Постановление КС РФ от 27.12.1999 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений п.3 ст. 20 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда г. Казани.
190. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ. В 2 т. М.: Юрист, 2001. Т.2. Защита прав и свобод граждан. 972 с.
191. Решение Верховного Суда РФ от 1.09.1999 г. № ГКПИ 99-563.
192. Решение мирового судьи и Вахитовского районного суда по иску Газизова, Шипшовой, Васильевой и др. к Казанскому гуманитарному колледжу. Сентябрь – октябрь 2002. Архив Вахитовского районного суда г. Казани.
193. Решение ВС РФ от 12.02.2002 г. № ГКПИ 2001-1852, 1861, 1866 по жалобам Нижегородского строительного техникума, Нижегородского коммерческого института и Сыктывкарского государственного университета.
194. Судебная практика по спорам в сфере образования. В 2 ч. М., 2003. Ч.1. Сборник судебных актов Конституционного суда Российской Федерации, конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции по спорам в сфере образования. 286 с.; Ч.2. Сборник судебных актов арбитражных судов по спорам в сфере образования. 295 с.

### **12. Административные договоры**

195. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Татарстан в области высшего образования от 5.06.1993 г.
196. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Татарстан от 22.06.1993 г. по вопросам собственности//Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. №6. С.81.

197. Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15.02.1994 г.//Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. №6. С.77

198. Договор об имущественном обеспечении деятельности государственных вузов в Республике Татарстан. 21.04.1995 г.//Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо: Сборник нормативных правовых документов и информационных материалов. Казань, 2002. С. 7.

### 13. Локальные акты

199. Уставы вузов:

- Академии социального образования (КСЮИ);
- Академии управления (ТИСБИ);
- Алтайского государственного технического университета им. Н.И. Ползунова;
- Альметьевского государственного нефтяного института;
- Альметьевского муниципального института;
- Казанского государственного технологического университета;
- Казанского государственного университета;
- Казанского государственного университета искусств и культуры;
- Казанского государственного педагогического университета;
- Казанского государственного финансово-экономического института;
- Казанской государственной архитектурно-строительной академии;
- Киевского национального университета им. Тараса Шевченко;
- Московского автомобильно-дорожного института (государственного технического университета);
- Российской правовой академии;
- Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева;
- Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена;
- Самарского государственного медицинского университета;
- Самарского государственного университета;
- Санкт-Петербургского государственного горного института им. Г.В. Плеханова (технического университета);
- Уральского государственного университета им. А.М. Горького;
- Уральского института экономики, управления и права;
- Уфимского государственного нефтяного технического университета.

200. Казанский государственный технологический университет – университетский комплекс как единое юридическое лицо. Сборник нормативных правовых документов и информационных материалов. Казань, 2002. 94 с.

201. Положение о работе независимых наблюдателей при проведении вступительных испытаний в КГТУ (решение приемной комиссии КГТУ от 16.06.2004 г., протокол № 4); Регламент работы независимых наблюдателей от 23.06.2004 г.

#### **14. Законопроекты**

202. Проект Общей части Кодекса РФ об образовании. М., 2003. 126 с.
203. ФЗ «О дополнительном образовании». Принят ГД ФС РФ 12.07.2001 г., одобрен СФ ФС РФ 20.07. 2001 г. № 278-СФ. Отклонен Президентом РФ 8.08.2001 г. № Пр-1436.
204. Проект Федерального закона «Об университетах».
205. Проект примерных Правил внутреннего трудового распорядка (приложение к коллективному договору). 2003.
- 

## ***Барбанова Светлана Васильевна***

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ**

Редактор *С.А. Ярмухаметова*

Технический редактор *Г.П. Дудичева*

**Сдано 15.09.2004 г.**

**Подписано в печать 9.12.2004 г.**

Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Бумага офсетная № 1. Печать на Riso. Гарнитура Times № R 11

**Усл. п. л. 21.86. Уч. – изд. л. 21.56**

Тираж 1000 экз. Заказ №

Издательство Казанского университета.

420008, Казань, ул. Кремлевская, 18