



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНО-
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «ЮУрГГПУ»)

ФАКУЛЬТЕТ ИСТОРИЧЕСКИЙ
КАФЕДРА ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИИ И ПРАВА

Правовое положение образовательной организации, реализующей
программы высшего образования

Выпускная квалификационная работа
по направлению 44.04.01. Педагогическое образование
Направленность программы магистратуры
«Правовой менеджмент в сфере образования»

Проверка на объем заимствований:

77,83 % авторского текста

Работа рецензирована к защите
«22» сентября 2021 г.

Зав. кафедрой Отечественной истории и
права, д.и.н., доцент Уваров П.Б.

Выполнила:

Студентка группы ЗФ – 305-171-2-1

Смирнова Мария Андреевна

Научный руководитель:

д.и.н., доцент, профессор кафедры
отечественной истории и права

Сидоренко Надежда Семеновна

Челябинск
2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Историко-правовые основы государственного регулирования высшего образования в России	
1.1. Положение высших учебных заведений в дореволюционной России....	8
1.2. Правовое положение вузов в СССР.....	18
1.3. Законодательство Российской Федерации о высшем образовании	29
Глава 2. Сущность и особенности функционирования образовательной организации высшего образования	36
2.1. Правовой статус вуза.....	36
2.2. Управление вузом	44
2.3. Проблемы реализации правового статуса студента и преподавателя...	50
Глава 3. Совершенствование правового регулирования образовательной организации высшего образования	58
3.1. Направление развития современного законодательства в сфере высшего образования	58
3.2. Гарантии автономии и государственный контроль	63
3.3. Регионализация управления вузами	68
Заключение	76
Список использованных источников	Ошибка! Закладка не определена.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. В настоящее время сфера образования считается приоритетной, о чем неоднократно говорили ответственные лица самого высокого ранга, начиная с Президента РФ [5]. Особое место в системе образования в настоящее время занимает высшее образование. В современном мире высоких технологий без развития науки, без совершенствования знаний населения в целом трудно говорить о каком-либо устойчивом прогрессивном развитии, да и просто о выживании. Не случайно, поэтому, что все передовые страны (да и отсталые тоже) уделяют такое большое внимание вопросам высшего образования и вкладывают немалые средства в развитие этой сферы.

Превращение высшего образования из элитарного в массовое является общей причиной фундаментального характера, вызывающей преобразования всех сторон деятельности высшей школы, особенно ее управления и финансирования. Глубокие изменения в социально-экономической жизни общества и перемены глобального характера в мире придают осмыслению проблем высшей школы особое значение. Для России востребованным выступает обоснование и надлежащее закрепление соответствующих преобразований.

В числе актуальных вопросов государственной политики в сфере высшего образования выступает правовое регулирование вузовской жизнедеятельности. Важнейшим основанием решения этого вопроса является надлежащее правовое закрепление статуса основного участника образовательного процесса – образовательной организации.

Актуальность настоящего исследования во многом обусловлена изменением роли и места административного права в обеспечении конституционного права граждан на высшее образование, в регулировании образовательных отношений в современный период.

Историко-правовой подход к раскрытию темы определяется потребностью в выявлении роли административного права, которому в регулировании этих отношений изначально принадлежала ведущая роль.

В современных условиях формируется принципиально новая ситуация перехода государственной политики в области высшего образования от директивного управления к применению новых форм и методов воздействия с учетом новых социально-экономических и политических реалий. Данные изменения предполагают необходимость совершенствования законодательства в этой сфере.

Конечно же, необходимо понимать, что право, несмотря на всю свою эффективность, само по себе не способно решить все проблемы. Право, правовое регулирование сферы высшего образования есть лишь средство, одно из условий, которое способно создавать благоприятную среду для развития системы высшего образования, но только в комплексе с другими средствами и факторами, влияющими на этот сложный, многоплановый процесс.

Обобщая, можно сказать, что обращение к выбранной теме весьма актуально и позволяет как увидеть многие проблемы сферы высшего образования, так и предложить пути разрешения этих проблем, используя возможности правового регулирования социальных процессов.

Те или иные аспекты проблемы в разное время получили теоретическую разработку, либо были осмыслены на основе анализа практики, в историческом аспекте.

Исследователи данного вопроса дореволюционной поры (конца XIX - начала XX века: М.Ф. Владимирский-Буданов и С. В. Рождественский) считали, что процесс становления и развития отечественного законодательства о высших учебных заведениях был спонтанным, лишенным какой-либо цельной логики [22, С.167].

Исследователи советской эпохи занимались исследованиями в области дореволюционного высшего образования. Е.А. Князевым были написаны

труды по изучению негосударственного высшего гуманитарного образования начала XX века [28]. Г. И. Щетининой был подробно изучен Университетский устав 1884 года, его проведение в жизнь, влияние на организацию преподавания [62]. Кроме этого, исследователи занимались изучением высшего образования в СССР. С.И. Штамм был изучен вопрос управления народным образованием в СССР [60]. Е.В. Чуткерашвили подробно изучил проблему развития высшего образования в СССР [59]. В числе современных исследований следует выделить фундаментальные работы по истории российской высшей школы А.Е. Иванова [22].

Хотя в работах перечисленных авторов анализируется богатейшая практика и содержится ряд ценных теоретических суждений и обобщений, они все же не могут восполнить существующий пробел в освещении этой важной проблемы - правового положения вуза в системе общественных отношений.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникавшие в системе высшего образования современной Российской Федерации по регулированию деятельности образовательных организаций.

Предметом исследования выступают участники общественных отношений системы высшего образования Российской Федерации в лице образовательной организации, реализующей программы высшего образования и нормативно-правовые акты, регулирующие их правовой статус.

Цель магистерской диссертации заключается в исследовании законодательства, регулирующего правовой статус образовательных организаций, реализующих программы высшего образования в России с начала XVIII века по настоящее время. В соответствии с поставленной целью были сформулированы следующие задачи исследования:

– выявить историко-правовые основы, отражающие национальную практику регулирования деятельности высших учебных заведений в дореволюционной России;

- проанализировать особенности правового положения вузов в СССР;
- исследовать современное законодательство Российской Федерации, направленное на регулирование деятельности образовательной организации, реализующей программы высшего образования.

- выявить тенденции развития отечественного законодательства в сфере регулирования правового статуса образовательной организации, реализующей программы высшего образования.

Хронологические рамки исследования определены периодом с начала XVIII века по настоящее время.

Теоретической основой исследования послужили работы дореволюционных отечественных ученых и исследователей: М.Ф. Владимирского-Буданова, С. В. Рождественского. Труды советских и современных отечественных ученых – Е.Н.Богачева, А.Е.Иванова, Е.А.Князева, А.Я.Савельева, Е.В.Чуткерашвили, С.И.Штамм, Г.И.Щетининой, В.П.Яковлева и др.

Методология исследования представлена методами научного познания: сравнительно-правовым, формально-юридическим и системным.

Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить нормативные правовые акты, введенные в действие в разные исследуемые интервалы времени

Формально-юридический и системный методы использовались при анализе законодательных актов, регулирующих различные стороны деятельности образовательной организации, ее статуса и его элементов, взаимосвязи и взаимовлияния управляющих и управляемых объектов в системе высшего образования.

В исследовании также использовались проблемно-теоретический и историко-правовой приемы исследования, методы индукции и дедукции, а также сочетание методов анализа, синтеза и аналогии.

Эмпирическая основа исследования представлена источниками из двух групп, главное место из которых занимают отечественные законодательные и

иные акты, направленные на регулирование деятельности образовательной организации, реализующей программы высшего образования. Ко второй группе источников относятся исследования юристов XIX – начала XX вв., которые сегодня представляют собой не только историографическую ценность, но и источник для исследования законодательства о правах образовательной организации в системе высшего образования.

Научная новизна состоит в том, что в магистерском исследовании представлена историко-правовая реконструкция национальной модели управления деятельностью образовательной организации, реализующей программы высшего образования на основе законодательно закреплённого правового статуса.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения его результатов при решении актуальных проблем современного этапа развития системы высшего образования, анализа законодательства в данной сфере на основе представлений о нём как единой системы. Исследование, предпринятое в рамках магистерской диссертации, может быть использовано при написании обобщающих исследований по изучению российской системы высшего образования, в учебном процессе на лекциях и уроках по истории и обществознанию.

Поставленные цель и задачи исследования, предопределили структуру исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

1.1. Положение высших учебных заведений в дореволюционной России

Становление современной системы высшего образования по западному образцу в нашей стране приходится на начало XVIII века и связано оно с политикой тотальной вестернизации, которую проводил русский царь Петр I. Непосредственно при участии этого правителя были образованы следующие высшие учебные заведения:

- 1) школа математических и навигацких наук (1701 г.);
- 2) артиллерийско-инженерная (пушкарская) школа (1712);
- 3) медицинская школа (1707 г.)
- 4) морская академия (1715 г.).

Первоначально не существовало специальных законов, которые регламентировали бы в целом деятельность высших учебных заведений в нашей стране. Относительно регламентации деятельности военных учебных заведений, которых первоначально было больше всего, содержались некоторые статьи в воинском уставе от 30 марта 1716 г. и морском уставе от 13 января 1720 г. [25, С. 103].

Хотя в целом определенная стихийность в этом процессе, безусловно, присутствовала, все же были и попытки планирования деятельности в этой области. Примером здесь могут служить указ Петра I от 9 июня 1714 г. «О положении в делах образования и науки», а также Регламент Академии наук и художеств в Санкт-Петербурге от 24 июля 1747 г. [22, С.167].

По плану, который предлагал советник Петра I Алексей Курбатов, предусматривалось весьма амбициозное учреждение различного рода учебных заведений, в том числе университетов, причем в каждой губернии. Предполагалось и издание соответствующей законодательной базы. Однако

этим амбициозным планам не суждено было воплотиться в жизнь, поскольку для этого не было ни финансовых ресурсов, ни достаточного количества подготовленных кадров.

Вместо этого уже в самом конце правления царя-реформатора в нашей стране учреждается Академия наук (под руководством Л.Л. Блюменроста), а при ней - академический университет.

Согласно законодательству того времени, предусматривалось существование двух типов высших учебных заведений - академий и университетов.

Это разделение имело большое значение, поскольку до этого не всегда можно было понять статус того или иного заведения - школой мог называться как вуз, так и среднее учебное заведение, что приводило к путанице. Разделение же учебных заведений и перевод школ, училищ и подобных им заведений в разряд средних делало ситуацию на образовательном поле более понятной.

Первый полноценный университет в нашей стране появился, как известно, в Москве, в 1755 году. Относительно его существования и функционирования Сенатом было выпущено несколько указов (с 1756 по 1758 гг.) [25, С. 107].

Если попытаться обобщить особенности отечественного законодательства в сфере высшего образования в первый век его существования, то можно отметить следующее:

1) первоначально к высшим учебным заведениям относились учебные заведения, которые могли иметь разное название, в том числе «школа», но с 1747 года высшими стали считаться только учебные заведения, которые назывались либо академия, либо университет;

2) в рассматриваемый период не использовался термин «высшее учебное заведение», вместо этого говорили «собрание учёных и учащихся людей»;

3) в правовых документах рассматриваемой эпохи не было запретов для обучения в высших учебных заведениях представителей различных, бывших в России сословий;

4) для обозначения категорий участников учебного процесса использовали заимствованные на Западе понятия «студент» и «доктор» (первое обозначало того, кто учится, а второй - того, кто обучает первого, т.е. студента).

5) формами нормативных правовых актов в рассматриваемый период были грамота, доклад, законодательные проекты, манифесты, проект (московского университета), регламенты, указы, уставы.

В следующем XIX в. происходит развитие, как системы высшего образования, так и соответствующего законодательства. В середине XIX в. формируется самостоятельный институт полицейского законодательства. К нему первоначально и относилось образовательное право, а именно к такому его разделу как «государственное благосостояние». Считалось, что именно государство должно обеспечить организационно-правовое развития образования и науки [33, С. 38].

Прежде всего это выразилось в издании Уставов Высших учебных заведений. Они играли роль системообразующих правовых актов в сфере высшего образования в рассматриваемую эпоху.

В годы правления Александра I, с появлением новых университетов и развитием старых, активно осуществляется законодательная деятельность в сфере высшего образования. Кроме создания Уставов университетов также им выдаются своеобразные жалованные грамоты, т.е. акты, которые определяют их общее положение в государстве.

Первоначально эта деятельность была осуществлена на национальных окраинах Российской империи, где уже существовали вузы, т.е. в Остзейских губерниях.

В 1802 году был восстановлен Дерптский университет, который впервые был учрежден еще 1632 году шведским королём Густавом II

Адольфом в тогдашней Ливонии. В 1802 году (в декабре), при фактическом возобновлении деятельности этого университета императором издается узаконение учредительного кодифицированного характера - «Акт постановления для Императорского университета в Дерпте». В этом документе отмечалась важная и ведущая роль университетов в деле развития образования в России, в процессе воспитания подрастающего поколения, пригодного для службы Отечеству [21].

В следующем году по сходной модели учреждается Императорский Виленский университет, который до этого был школой, учрежденной еще 1579 г. королём Стефаном Баторием и папой римским Григорием XIII в рамках существовавшего тогда государства Речь Посполитая.

Как и в случае с Дерптом и здесь был издан специальный «Акт утверждения для Императорского университета в Вильне» (4 апреля 1803 г.) [20].

Сформулированные в этих Актах положения затем развивались и конкретизировались в Уставах этих университетов. Например, уже 18 мая того же 1803 года император Александра I, утвердил «Устав, или Общие постановления Императорского виленского университета и училищ его округа». В этом кодифицированном акте было 56 статей, в которых подробно рассматривались все важные для полноценного функционирования вуза вопросы, а именно:

- 1) общие положения;
- 2) состав преподавателей и обучающихся;
- 3) состав преподаваемых предметов и кафедр;
- 4) место в учебном округе;
- 5) подчиненные образовательные учреждения, штат и ряд других вопросов.

Чуть позже, осенью того же года схожий документ был принят и для Дерптского университета. Он назывался «Устав Императорского Дерптского университета». Глав в нем было меньше, всего 15, но зато число параграфов

было значительно - 290, что позволяло не менее подробно, чем в первом случае регламентировать деятельность университета, обеспечив его успешное функционирование с правовой точки зрения [20, С.167].

Несколько иначе император действовал в отношении университетов на территории, традиционно населенной русскими - т.е. в Москве, Казани и Харькове. Вместо жалованных грамот для них были изданы «Утвердительные грамоты» (это произошло в ноябре 1804 года), которые выполняли сходные функции и регламентировали существование и функционирование этих университетов сообразно с «просвещением текущего времени» [50].

В один день с утверждением указанных грамот император подписал и Уставы всех трех университетов. Образцом для этих Уставов стал «Устав Императорского Московского университета», который состоял из 189 параграфов, сведенных в 15 глав.

Уставы издавались не только для университетов, но и для Училищ высших наук, которые позднее стали называться лицеями. Например, в 1805 году был утвержден «Устав Ярославского училища высших наук», который состоял из 26 статей и в целом походил на рассмотренные выше Уставы университетов.

Описанный выше подход к правовой регламентации деятельности высших учебных заведений использовался и в дальнейшем на протяжении всего XIX века, что хорошо видно на примере создания общих уставов университетов, которые официально именовались Уставами Императорских университетов и издавались в 1835, 1863, а также в 1884 гг. при императорах Николае I, Александре II и Александре III [53].

Кроме того, для правового оформления деятельности высших учебных заведений в данный период использовали и другие виды кодифицированных актов, например, правила, примером чему могут служить следующие учебные заведения:

1) «Правила для учащихся в Императорском Дерптском университете» (были утверждены 23 августа 1803 г.); эти правила включали 66 параграфов и подробно регламентировали различные стороны жизни студентов как участников образовательного процесса;

2) «Правила для Педагогического института» в Санкт-Петербурге (были утверждены 14 апреля 1804 г.); они состояли из 136 параграфов, которые были сведены в 10 глав и подобно Уставу в университете подробно регламентировали существование и функционирование данного учебного заведения [53, С. 370].

Общая можно сказать, что в дореволюционный период определяющую роль в правовой регламентации сферы высшего образования играли конкретные правовые акты, создаваемые по случаю создания того или иного образовательного учреждения. Эти правовые акты могут быть разделены на две группы. Во-первых, это документы учредительного характера (к их числу следует отнести «утвердительные грамоты» и сходные с ними документы, издаваемые по случаю учреждения вуза). Во-вторых, это правовые акты и регламентирующего характера (к их числу относятся уставы, постановления, а также правила учебных заведений). Именно эти документы были определяющими для правового положения высшего учебного заведения в Российской империи. Существование подобного рода правовых документов позволяет говорить об оформлении в данный период сравнительно самостоятельной сферы правового регулирования образовательных отношений, хотя оформления в отдельную отрасль права в этот период еще не происходит [59].

Справедливости ради следует отметить, что в рассматриваемый период систематизированного законодательства по отраслям права в нашей стране не существовало. Но необходимость такой систематизации осознавалась и предпринимались действия по изменению положения вещей в данной области.

Прежде всего, речь идет о деятельности знаменитого М. М. Сперанского по созданию Полного собрания законов Российской империи, а затем и Свода законов Российской империи в 1826-1832 гг. Эта деятельность «светила российской бюрократии» осуществлялась с одобрения и под общим контролем императора Николая I [19, С. 73].

Для проведения всей этой сложной работы по систематизации действующего законодательства было учреждено специальное II отделение в Собственной Его императорского Величества канцелярии, которая на тот момент была фактически главным государственным органом, непосредственно подчиненным императору.

В рамках этой систематизации законодательства рассматривались и законодательные акты в сфере образования, хотя их и было сравнительно не много. Оформление образовательного права в отдельную отрасль не произошло, однако и та систематизация, которая была осуществлена в ходе составления Свода законов с большим и важным шагом вперед. Впервые в истории нашей страны все правовые документы этой сферы общественных отношений стали доступны чиновникам и всем заинтересованным лицам, что весьма важно [58].

Согласно плану М. М. Сперанского в Своде законов должно было быть восемь основных (главных) разрядов, один из которых относился как раз к системе высшего образования. Это был шестой раздел (или книга), который носил название «Уставы Государственного Благоустройства (Государственное Хозяйство)». Именно к этой области относили в те времена «Уставы учебных и учёных заведений» [30, С. 50].

Следует отметить, что на момент издания Свода законов в 1832 году систематизация действующих правовых актов в сфере высшего образования еще не была завершена. Предполагалось завершить эту систематизацию позже и дополнить существующий Свод в соответствующем разделе. Тем не менее, когда Свод законов переиздавали в 1857 году, никаких изменений с

законодательством по высшим учебным заведениям не произошло, работа не была выполнена [31, С. 116].

Позитивные изменения связаны с 1868 годом, когда государственный совет империи прямо поставил на вид начальнику II отделения отсутствие необходимой систематизации в области образовательного права. От начальника и его структуры потребовали завершить все необходимые работы в этой области и дополнить Свод законов империи. Хотя этот приказ был исполнен, но не сказать, что очень быстро: только в 1893 году была завершена систематизирующая деятельность и Свод законов был дополнен полноценным разделом по правовым актам, связанным с высшими учебными заведениями [17].

В окончательном виде раздел посвященный правовой регламентации системы высшего образования в Российской империи в Своде законов получил название «Свод уставов учёных учреждений и учебных заведений». Этот раздел содержал целых 6 739 статей, а также и ряд приложений - все действующее законодательство в этой области на тот момент [20].

Указанный раздел делился на две части, что было обусловлено ведомственной принадлежностью учебных заведений, правовые акты которых наличествовали в Своде [26].

Во-первых, в сборнике законов выделялся «Свод Уставов учёных учреждений и учебных заведений ведомства Министерства народного просвещения».

Этот раздел содержал 3883 статьи, которые в свою очередь разделялись на три части:

1) «Об управлении учёной и учебной частью ведомства Министерства народного просвещения» - этот раздел содержал первые статьи, а именно с ст. 1 по 92;

2) «Об учёных учреждениях и обществах ведомства Министерства народного просвещения, а также о народных чтениях»: в этот раздел входили статьи с 93 по 395.

3) «Об учебных заведениях ведомства Министерства народного просвещения»: этот раздел был самым большим по объему и содержал все остальные статьи рассматриваемого отдела (части), начина со статьи 396 и до статьи 3883 [20].

После этого в сборнике законов Российской империи шел акт консолидации узаконений относительно организации научной и образовательной деятельности на уровне отдельных ведомств. Этот акт назывался «Свод Уставов учёных учреждений и учебных заведений Министерств Императорского двора, Торговли и промышленности, Внутренних дел, Юстиции, Путей сообщения и Финансов, Главного управления землеустройства и земледелия, Собственной его императорского величества канцелярии и Императорского человеколюбивого общества». Другими словами, он содержал все, что не относилось к Министерству народного просвещения [65].

В этой части Свода имелось всего 9 разделов, которые включали в себя 2856 статей.

Можно говорить о формировании двух уровней законодательства в сфере высшего образования. Первый уровень состоял из различных правовых документов самих учебных заведений. На втором уровне в Своде законов была предпринята систематизация указанных правовых актов. Все это говорит о формировании стройной системы образовательного права с предпосылками ее выделения в отдельную отрасль права [56].

Также был создан механизм планового издания новых правовых актов в сфере высшего образования в специальных (ведомственных) изданиях Министерства народного просвещения.

Так, уже начиная с 1838 года новые правовые акты, связанные с образовательными учреждениями системы высшего образования, публиковались Журнале Министерства народного просвещения.

Далее, начиная с 1864 года выходит в свет «Сборник постановлений по министерству народного просвещения», в котором официально публикуются

правовые акты, связанные с деятельностью этого министерства. Необходимость такого издания была особенно актуальна до 1893 года, пока не было систематизировано законодательство в этой сфере в Своде законов империи.

Суть здесь в том, что по крайней мере все новые правовые акты в области высшего образования теперь издавались в одном месте, в одном издании, который можно было легко получить всем заинтересованным в этом лицам. Кроме того, предпринималось и собрание прежде изданных документов в этой области. Например, первый том начался с царствования Александра I, и его открыло извлечение из Манифеста об учреждении министерств от 1 сентября 1802 г.

В целом издание данного Сборника охватывает период с 1864 по 1904 год. Сборник состоял из 17 томов законодательного материала в сфере образования за 1802-1900 гг. [10].

Итак, в дореволюционный период определяющую роль в правовой регламентации сферы высшего образования играли конкретные правовые акты, создаваемые по случаю создания того или иного образовательного учреждения. Эти правовые акты могут быть разделены на две группы. Во-первых, это документы учредительного характера (к их числу следует отнести «утвердительные грамоты» и сходные с ними документы, издаваемые по случаю учреждения вуза). Во-вторых, это правовые акты и регламентирующего характера (к их числу относятся уставы, постановления, а также правила учебных заведений). Именно эти документы были определяющими для правового положения высшего учебного заведения в Российской империи. Существование подобного рода правовых документов позволяет говорить об оформлении в данный период сравнительно самостоятельной сферы правового регулирования образовательных отношений, хотя оформления в отдельную отрасль права в этот период еще не происходит. В ходе составления Свода законов Российской империи было предпринята систематизация в области правовых актов, связанных с

высшими учебными заведениями и к 1893 году создан посвященный этому раздел, который назывался «Свод уставов учёных учреждений и учебных заведений». Также был создан механизм планового издания новых правовых актов в сфере высшего образования в специальных (ведомственных) изданиях Министерства народного просвещения.

1.2. Правовое положение вузов в СССР

После революции 1917 года в жизни нашей страны произошли серьезные, можно даже сказать радикальные изменения. Они затронули и систему высшего образования, включая и правовую регламентацию деятельности высших учебных заведений.

Прежде всего следует понимать, что советская власть не начинала с нуля - в наследство ей досталась уже существующая система образовательных учреждений высшего образования со своими уже устоявшимися традициями, которые далеко не всегда соответствовали представлениям новой власти о том, каким должно быть высшее образование в социалистическом государстве.

Еще в ходе февральской революции 1917 года Временное правительство создает Государственный комитет по народному образованию для проведения реформ в этой области, но этот орган был упразднен советской властью уже в ноябре 1917 года.

Вместо этого органа новой властью был создан другой - Государственная комиссия по просвещению, о чем был издан специальный Декрет ВЦИК и СНК.

Для осуществления деятельности нового органа был создан Народный комиссариат (Наркомат) просвещения (сокращенно - Наркомпрос). Структура этого государственного органа менялась. Так, первоначально, в 1918 году создается Совет по делам высшей и средней школы в отделе вузов

Наркомпроса. Затем, в следующем году учреждается Государственный рабочий совет, который в целом должен был курировать проблематику, связанную с высшей школой [24, С. 153].

Первый проект реформы системы высшего образования был создан еще в 1918 году и учитывал мнения преподавателей и студентов, которые считали важным сохранить существовавшую до этого автономию вузов и даже расширить ее. Это тем более поддерживалось преподавателями и студентами, ведь они на практике почувствовали практически полную свободу, поскольку у новой власти не было ни времени, ни сил как-то контролировать вузы в тяжелые первые годы гражданской войны. Фактически в это время вузы в нашей стране существовали полностью автономно, на принципах самоуправления и самоорганизации, хотя правового оформления это, как правило, не получало.

Впрочем, были и исключения. Например, в самом конце 1918 года был создан Объединенный совет научных учреждений и вузов, представители которого в основной своей массе не поддерживали большевиков. Этот орган во многом дублировал деятельность Наркомпроса. Доходило даже до того, что распоряжения последнего выполняли только после одобрения этого распоряжения в Объединенном совете научных учреждений и вузов. Большевиков такая ситуация совершенно не устраивала, и они не собирались бездействовать.

Новая власть понимала, что основой всех антибольшевистских действий в системе высшего образования является дореволюционная профессура. Хотя многие ее представители придерживались левых взглядов и даже боролись с монархией в России. Большевики им не нравились. По этой причине новая власть видела выход из сложившейся ситуации в том, чтобы серьезно поменять кадры в высшей школы, заменив прежних преподавателей на новых, лояльных большевикам.

Большевики подошли к обновлению преподавательских кадров и студентов очень серьезно, систематично и последовательно. Самых одиозных

преподавателей и студентов исключали, других постепенно заменяли. Новые кадры, особенно преподавателей, проходили серьезную проверку по принципам происхождения, политических взглядов и прочих важных для лояльности новой власти моментов.

Для юридического закрепления всех этих новых тенденций был принят новый Устав, в котором была прописана возможность для государства вмешиваться в автономную жизнь вузов.

Более того, можно четко сказать: советская власть недвусмысленно отрицала какую-либо автономию вузов, а также самостоятельность преподавателей. При этом данное отрицание не было просто тихим, завуалированным. Наоборот, его громогласно везде утверждали, осуждая стремление к автономии как реакционное и буржуазное, несовместимое с новым строем.

В целом такой настрой новой власти не был связан исключительно с системой высшего образования, а был общим принципом построения нового общества. Тотальный контроль над всеми сферами жизни, исправление того, что считалось неприемлемым (в том числе и силовое) было нормой и воспринималось новой властью как неизбежный и единственно возможный способ действия в окружении врагов, как внешних, так и внутренних, которые только и мечтают о реставрации старого режима [9].

До 1921 года не было единого правового акта, который регламентировал бы деятельность высшей школы. Существовали лишь частные положения для различных учебных заведений. Но в 1921 году ситуация изменяется и принимается единый правовой акт для всех учреждений системы высшего образования. Он носил название Положение о высших учебных заведениях СУ, 1921, №65 и имел силу закона (в тех реалиях - Декрета). Фактически данный документ был Уставом высшей школы и его так нередко называют в литературе, хотя формально такого названия данный документ не носил. В нем не было и речи ни о какой автономии высших учебных заведений. Все вузы полностью подчинялись в

своей деятельности государству, которое контролировало все аспекты деятельности вузов.

Конкретизируя, можно указать следующие важные моменты существования вузов по новому документу.

Никакой административной автономии для вузов не предполагалось. Все руководители вузов причислялись к ответственным советскими работниками.

Органом, который избирал профессоров был Государственный ученый совет.

Наркомпрос назначал Правление, которое было исполнительным органом вуза.

В подчинении у правления были президиумы факультетов, которые позже стали называть деканатами [14].

Ректор являлся председателем Правления. Ректора выбирали из кандидатов, которые предлагал вуз, но выбирал и утверждал его Наркомпрос. Именно ректор нес личную персональную ответственность за подчиненный ему вуз.

В вузе были и выборные органы, а именно - советы факультетов и общий Совет вуза. В число его членов могли входить не только работники вуза, но и иные заинтересованные лица, например, представители профильного профсоюза или наркомата.

В результате можно сказать, что все вузы оказывались прочно встроенными в систему нового государства с четко отведенной им функцией по подготовке специалистов для государственных нужд.

Не забывали при этом и про правильную идеологическую подготовку независимо от выбранной профессии - все изучали идеологию нового советского государства.

Что касается участия студентов в управлении вузом, то здесь у Наркомпроса была следующая позиция. Еще в конце 1918 года было принято специальное постановление «О заведовании студенческими делами и об

участии студентов в управлении вузами». Старая профессура протестовала против этого нововведения, но оно вошло и в общее Положение о вузах, поскольку позволяло большевикам проще управлять вузами и контролировать профессуру, особенно старую, нелояльную новой власти. Дело все в том, что найти правильно подкованных студентов было намного проще, нежели профессоров.

Однако после того как нелояльных профессоров не осталось, надобность в помощи такого рода со стороны студентов отпала и в 1929 году студентов освободили от участия в руководстве и вообще от любой административной деятельности. А в 1932 году даже прямо запретили студентам такого рода деятельность в специальном постановлении ЦИК СССР от 19.09.1932 г. «Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах» [14].

Только в самом конце существования Советского Союза в 1987 году о студенческом участии в управлении вузом вновь вспомнили. Было издано специальное Постановление Минвуза СССР, Секретариата ВЦСПС и Секретариата ЦК ВЛКСМ от 17.06.87 №435/20-11/ст7/10а «О первоочередных мерах по расширению участия студентов в управлении вузами», но этот документ действовал недолго - лишь до 1991 года и не изменил ситуацию принципиально.

Для более эффективной борьбы с нелояльными преподавателями новая власть просто взяла и отменила все прежние ученые звания и степени.

В 20-е годы прошлого века Наркомпрос РСФСР разрабатывал различного рода проекты, в которых предусматривалось введение ученых степеней для преподавателей высшей школы после прохождения определенной аттестации. Однако эти проекты отклонялись, как правило по причине того, что они не соответствовали советскому законодательству об отмене сословных привилегий. Например, в 1926 году было предложено ввести одну единственную должность для всех преподавателей (причем ее

получение было обязательным для работы в ВУЗе), а именно степень доктора наук.

Изменение ситуации происходит в начале 30-х годов прошлого века в связи с индустриализацией. Страна остро нуждалась в современных научных кадрах и поэтому в 1932 г. ЦИК СССР издал постановление, в котором признавалась необходимость введения новых ученых степеней, которые отражали бы новые реалии в развитии советской науки.

Чуть позже Совнарком СССР принимает постановление «Об ученых степенях и званиях», произошедшее 13 января 1934 г. Этим постановлением была создана система степеней и званий высшей школы, которая действует до настоящего времени. Ученых степеней предусматривалось две - кандидат наук и доктор наук. Что касается званий, то их было три – ассистент, доцент и профессор [15, с.112].

С тех пор особых изменений в данной области нет, и даже в нынешнем веке в целом действует советская система ученых степеней и званий в системе профессорско-преподавательского состава вузов.

Важным нововведением было оформление в 20-е годы XX века системы заочного обучения. Хотя качество такого обучения было ниже, чем при очном обучении, однако для многих работающих молодых людей это было единственной возможностью получить высшее образование.

Интересно отметить, что идею заочного образования обсуждали еще до революции в 1908 году, но реализовали на практике только в Советском государстве.

Вместе с тем, в середине 20-х годов XX века в советских вузах отменяют такую форму обучения, как экстернат. Только в самом конце существования Советского Союза (в 1988 году) эта форма обучения была восстановлена.

Отдельного внимания заслуживает политика советской власти в области национального образования.

Здесь отправной точкой был «проклятый царский режим» с его политикой русификации и великодержавным шовинизмом великороссов. В противоположность всему этому Наркомпрос издает в конце 1918 года постановление «О школах национальных меньшинств», в котором говорилось о праве всех народов, которые населяют Россию иметь свои национальные школы и вузы [9].

В соответствии с этим постановление в первые десятилетия советской власти в Казахстане и в республиках Средней Азии активно создаются национальные школы и вузы. Кадры для этих учебных заведений готовили как на местах, так и в РСФСР в старых дореволюционных вузах.

Что касается правовой базы, то национальные вузы в республиках в целом воспроизводили союзное законодательство в данной сфере, которое лишь декоративно менялось с учетом национальной специфики каждой республики.

Несмотря на внимание к национальным культурам, и в этой области преобладала централизация, строгое и беспрекословное подчинение центру, развитие в соответствии с общими директивами и в полном идеологическом и правовом единстве по всей стране (СССР).

Некоторые послабления в плане централизованного управления вузами имело место быть в период НЭПа, когда местным властям разрешили открытие вузов за свой счет и для своих собственных целей, которые, впрочем, не должны были расходиться с господствовавшей советской идеологией.

Особенностью Советского государства было тотальное руководство всеми областями жизни со стороны партии большевиков. В области высшего образования этот процесс полностью определился к 1928 году, когда ВКП(б) полностью подмяло под себя руководство высшей школой, либо непосредственно, либо опосредованно, через различные государственные органы, которые также подчинялись партии.

Интересно отметить и такое проявление заботы о вузах со стороны партии: ЦК ВКП(б) перечислял на нужды вузов 1% от кредитов парторганизации и 1% жалования членов ВКП(б) [14].

С началом индустриализации в нашей стране резко возросла потребность в специалистах, по причине чего происходит резкое увеличение числа вузов. Одновременно усиливается централизация в их управлении и контроль со стороны государства и управляющей им партии большевиков. В это время программно-уставным документом для вузов стало постановление СНК и ЦК ВКП(б) от 23.06.36 «О работе вузов и руководстве высшей школы». Его основные положения сохранились в различных нормативных актах вплоть до 90-х годов прошлого века, т.е. до конца существования Советского государства.

В это же время (в 1930-ом году) был сформирован перечень высших учебных заведений в Советском Союзе, который включал в себя следующие виды:

- 1) университеты;
- 2) политехнические институты;
- 3) отраслевые вузы.

Кроме того, в тот период (первая пятилетка) был еще и такой вид вуза как хозяйственные (промышленные) академии.

Проходили различного рода эксперименты по оптимизации размеров вузов, связанные с их разделением (разукрупнением) и увеличением для поиска оптимального размера.

В 30-е годы прошлого века существовала практика передачи части вузов в ведение тех наркоматов, для которых в этих вузах готовили специалистов. Это происходило не просто так, а во исполнение постановления ЦИК и СНК СССР «О реорганизации вузов, техникумов и рабфаков».

Что же осталось под контролем Наркомпроса? Во-первых, ему продолжали непосредственно все университеты. Во-вторых, к нему

относились и все педагогические и художественные высшие учебные заведения. Наконец, определенный контроль над всеми остальными вузами также остался у Наркомпроса, поскольку именно он разрабатывал программно-методическое руководство работой учебных всех заведений без исключения.

У такого разделения были как плюсы, так и минусы. С одной стороны, децентрализация привела к определенному демократизму, а близость к «потребителям» выпускников - к тому, что пожелания «заказчиков» учитывались более точно. С другой стороны, имело место дублирование сходных заведений в рамках разных ведомств, а также преобладание ведомственных интересов надо общими [15].

Важное нововведение имело место быть в 1932 году, когда был создан Всесоюзный комитет по высшему техническому образованию при ЦИК СССР (ВКВТО). Как видно из названия данного учреждения, оно ведало техническим образованием в нашей стране, а это образование имело приоритет с точки зрения советского государства.

Была создана система аттестации научно-методических работников и ВАК (при ВКВТО). Именно ВКВТО разработал новые типовые уставы высшей школы (утверждены ВЦИК в 1933 и 34 гг.). К 1934г. он курировал почти все вузы.

Опыт деятельности этой организации, который первоначально не рассматривался как универсальный, оказался успешным и востребованным. Удалось преодолеть дублирование и разобщенность, создать единую эффективную систему вузов, которая выполняла государственный заказ на квалифицированные кадры для страны.

По этой причине не удивительно, что этот опыт стал основой для дальнейшего развития управления системой высшего образования, в том числе и в сфере правовой регламентации ее деятельности. Это выразилось в следующем. В 1936 году при СНК СССР создается новый орган под названием Всесоюзный комитет по делам высшей школы. В его подчинение

попали все вузы нашей страны за исключением военных вузов и вузов, относящихся к сфере искусства, у которых всегда была своя особая специфика.

Вновь созданный комитет руководил всей жизнью вузов страны. Он утверждал ректоров университетов, а также директоров институтов, он же отвечал за присуждения работникам вузов званий профессоров и доцентов, которые были введены незадолго до этого.

При председателе этого комитета был образован Совет из представителей ведомств и союзных республик.

Были, впрочем, и определенные потери. Так, если ранее у вузов была достаточно большая финансовая самостоятельность, которая включала даже возможность совершения торговых операций, то теперь эти возможности были утрачены и вузы полностью финансировались со стороны государства, что, несомненно, усиливало контроль над ними [9].

Студентов после окончания вузов распределяли в приказном порядке. С одной стороны, это было некоторое ограничение свободы, с другой стороны выпускник вуза мог быть уверен в том, что он после окончания учебы найдет себе работу по специальности.

Таким образом, к концу 30-х годов прошлого века в нашей стране в целом сложилась новая система высшего образования, которая отвечала запросам времени и с незначительными изменениями просуществовала весь советский период истории нашей страны и даже после его окончания пусть и в измененном виде все еще существует.

Развитие правовой базы в сфере высшего образования в советский период было также в 70-е годы прошлого века. Тогда уже существующие принципы организации и деятельности вузов внесли в целый ряд законов, а именно:

- 1) Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (1973 г.);
- 2) Закон РСФСР «О народном образовании» (1974г.).

В этих законодательных актах осмыслялись достижения прошлых лет, а также получала правовое закрепление уже существовавшая практика, такая как стажировка и практика студентов, а также написание учебников и учебных пособий. Некоторые авторы считают подобную практику излишней и слишком мелочной, но ее можно рассматривать и с другой стороны - как расширение правового поля в сфере образования, что придавало определенность всей деятельности в сфере образования и уменьшало произвол отдельных лиц [15].

Определенные изменения, связанные с ослаблением государственного контроля над вузами и развития автономии связаны с периодом Перестройки, однако скорое ее окончание в связи с исчезновением Советского Союза перевело это развитие в новую плоскость уже капиталистических отношений, которые доминируют в нашей стране по сей день и заслуживают отдельного рассмотрения.

Итак, после революции 1917 года в жизни нашей страны произошли серьезные, можно даже сказать радикальные изменения. Они затронули и систему высшего образования, включая и правовую регламентацию деятельности высших учебных заведений. До 1921 года не было единого правового акта, который регламентировал бы деятельность высшей школы. Существовали лишь частные положения для различных учебных заведений. Но в 1921 году ситуация изменяется и принимается единый правовой акт для всех учреждений системы высшего образования. Он носил название Положение о высших учебных заведениях СУ, 1921, №65 и имел силу закона (в тех реалиях - Декрета). Фактически данный документ был Уставом высшей школы и его так нередко называют в литературе, хотя формально такого названия данный документ не носил. В нем не было и речи ни о какой автономии высших учебных заведений. Все вузы полностью подчинялись в своей деятельности государству, которое контролировало все аспекты деятельности вузов. С определенными изменениями такая ситуация существовал все время советской власти.

1.3. Законодательство Российской Федерации о высшем образовании

После крушения советской власти в нашей стране сформировалась новая законодательная база в сфере высшего образования. К числу основополагающих правовых актов в этой области следует отнести, прежде всего, Конституцию РФ, а также Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кроме того, сюда же относятся все нормативные правовые акты, которые принимаются в соответствии с этими основополагающими законами в сфере образования.

Первым из названных главных законов, регламентирующих существование системы высшего образования в постсоветской России был принят Закон РФ «Об образовании»: это произошло в 1992 году и стало важным этапом в развитии вузов в нашей стране [4]. Далее следует конституция РФ (1993 год) [1], а затем Федеральный закон по высшему образованию, его издание приходится на 1996 год.

В это время страна активно пыталась уйти от советского прошлого, с надеждой смотрела на Запад и его опыт в высшем образовании. Правда этот опыт был весьма различен в западных странах и сам в то время подвергался активному пересмотру, но это не мешало именно в нем видеть идеал и цель преобразований отечественной системы высшего образования.

В это время наше государство переживало не самые лучшие свои времена, его финансовые возможности были невелики и по этой причине государство пошло на значительное ослабление контроля, со своей стороны. Стали появляться даже полностью негосударственные вузы, но и те, которые продолжали быть государственными, получили свободу, в том числе и в финансовой сфере, в вопросе не только зарабатывания денег, но и их траты для своего развития.

Указанные законы в сфере образования не оставались неизменными. Так, например, ФЗ «О высшем образовании» за период с 1996 года (когда он

был принят) и по 2004 год претерпел целых шесть изменений, которые были призваны усовершенствовать его с учетом имеющейся практики.

Но гораздо больше изменений последовало далее. Так, с 2005 по 2009 годы в это закон было снесено уже двадцать пять изменений и многие из них свидетельствовали о возвращении государственного контроля над вузами, хотя и не в той мере, как это было в Советском Союзе.

Также новые поправки касались важных вопросов в сфере разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации в вопросах управления и финансирования вузов.

Но самая главная потребность российской системы высшего образования (да и страны в целом) - это необходимость ее модернизации, приведения в соответствие с мировым уровнем, без чего невозможна полноценная модернизация экономики, да и просто само существование нашей страны как независимой, успешной и сильной [7].

Для достижения этой важной цели был предусмотрен целый ряд важных мероприятий. Прежде всего это введение западной системы, предполагающей не специалитет, как при советской власти, а бакалавриат и магистратуру.

Эта система должна была решить сразу несколько проблем. Во-первых, помогала бы интеграции нашей системы высшего образования в общемировую, где именно такое деление принято.

Во-вторых, двухуровневая система позволяет корректировать полученное образование, что в идеале должно было привести к тому, что больше выпускников работает по специальности.

Конечно, следует понимать, что корни этой проблемы в нашем недавнем прошлом, когда в 90-е годы прошлого века потребность в квалифицированных кадрах была очень небольшой. В итоге вузы ориентировались при наборе студентов не на потребности экономики, а на свои возможности и на востребованность той или иной специальности у абитуриентов.

Но и в наше время быстрых изменений непросто планировать актуальные специальности, поскольку за время обучения специалиста они могут быстро измениться. У бакалавриата в этом плане есть преимущества, правда в наших условиях бакалавриат по времени обучения занимает не 3 года как в большинстве случаев на Западе, а 4 года и напоминает немного сокращенный специалитет [8].

Законодательно все это закреплялось следующим образом. В начале 2005 г. был подготовлен законопроект, после всестороннего обсуждения и усовершенствования которого в самом конце 2007 года принимается Федеральный закон № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления уровней высшего профессионального образования).

В этом законе официально вводились два уровня обучения, а именно бакалавриат, а также магистратура и специалитет. Со школьной скамьи можно было поступить в бакалавриат и специалитет, а магистратура мыслилась как следующий более специализированный этап обучения после окончания бакалавриата. Но туда можно было поступить и после специалитета.

Произошло существенное сокращение перечня специальностей высшего профессионального образования. Их стало 107 вместо 530-ти. Кроме того, направлений подготовки в магистратуре больше, нежели в бакалавриате, что и понятно: если бакалавриат дает общее базовое образование, то магистратура конкретизирует его в том или ином направлении и таких направлений потенциально весьма много и их выбор зависит от возможностей вуза и спроса среди студентов [52].

Также весь рассматриваемый период шла активная разработка новых образовательных стандартов, которые соответствовали бы мировому уровню и совмещали бы в себе как фундаментальность, так и практическую направленность.

Примером здесь может служить разработка так называемых компетенций. Его основой был мировой опыт, но отчасти и в советском прошлом также можно найти аналоги в виде квалификационных характеристик.

Параллельно с разработкой новых стандартов шло совершенствование законодательной базы, которая была призвана обеспечить функционирование новых стандартов.

Так же идет дифференциация и ранжирование вузов с созданием на их базе новой системы высшего образования.

В нашей стране существует более 1000 вузов (не считая филиалов). До недавнего времени они были трех видов:

- 1) университет;
- 2) институт;
- 3) академия.

Более половины всех вузов являются университетами. Многие из них просто переименовали себя. Так, большинство педагогических институтов стали университетами, в том числе и наш Челябинский.

Такая ситуация привела к тому, что происходило как дублирование специальностей с излишком (причем иногда даже в рамках одного вуза), так и к падению качества высшего образования, а значит и его престижа в стране и за рубежом.

В ходе реформы сети вузов произошло выделение такого их высшего уровня как федеральные университеты. Их название связано с тем, что они образуются по одному в каждом Федеральном округе. Их образование происходит путем слияния ведущих вузов того города, в котором создается такой федеральный университет. Он призван стать ведущим в стране и даже в мире, получает особое финансирование и должен приносить соответствующую отдачу.

Первыми среди такого рода вузов стали Южный и Сибирский федеральные университеты.

Также были созданы Дальневосточный, Поволжский, Арктический, Уральский и Северо-Восточный федеральные университеты [45].

Также создается целая сеть национальных исследовательских университетов, которые нацелены на инновации и обладают особым статусом, отличным от других вузов. У нас в городе такой статус есть у ЮУрГУ.

Финансирование двух указанных категорий вузов находится под контролем Правительства.

Относительно этих двух типов вузов был принят специальный Федеральный закон в 2008 году.

Именно эти два вида вузов должны стать основой модернизации высшего образования в нашей стране и прорыва наших вузов в мировую образовательную элиту.

Следует отметить, что все эти усилия государства не прошли даром и повышение наших вузов в престижных мировых рейтингах говорит об этом. Впрочем, остаются и проблемы, в частности, традиции нашей системы высшего образования не предполагают существования при вузах самостоятельной экспериментальной или производственной базы, что нередко ограничивает их прогресс в международных рейтингах, ведь за рубежом это наоборот прямо и учитывается при составлении любых рейтингов. Но и эта проблема решаемая.

Итак, после крушения советской власти в нашей стране сформировалась новая законодательная база в сфере высшего образования. К числу основополагающих правовых актов в этой области следует отнести, прежде всего, Конституцию РФ, а также Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кроме того, сюда же относятся все нормативные правовые акты, которые принимаются в соответствии с этими основополагающими законами в сфере образования. Первым из названных главных законов, регламентирующих существование системы высшего образования в

постсоветской России был принят Закон РФ «Об образовании»: это произошло в 1992 году и стало важным этапом в развитии вузов в нашей стране. Далее следует конституция РФ (1993 год), а затем Федеральный закон по высшему образованию, его издание приходится на 1996 год. В это время страна активно пыталась уйти от советского прошлого, с надеждой смотрела на Запад и его опыт в высшем образовании. Правда этот опыт был весьма различен в западных странах и сам в то время подвергался активному пересмотру, но это не мешало именно в нем видеть идеал и цель преобразований отечественной системы высшего образования.

Вывод по первой главе. Становление современной системы высшего образования по западному образцу в нашей стране приходится на начало XVIII века и связано оно с политикой тотальной вестернизации, которую проводил русский царь Петр I. Первоначально к высшим учебным заведениям относились учебные заведения, которые могли иметь разное название, в том числе «школа», но с 1747 года высшими стали считаться только учебные заведения, которые назывались либо академия, либо университет. Общей можно сказать, что в дореволюционный период определяющую роль в правовой регламентации сферы высшего образования играли конкретные правовые акты, создаваемые по случаю создания того или иного образовательного учреждения. Эти правовые акты могут быть разделены на две группы. Во-первых, это документы учредительного характера (к их числу следует отнести «утвердительные грамоты» и сходные с ними документы, издаваемые по случаю учреждения вуза). Во-вторых, это правовые акты и регламентирующего характера (к их числу относятся уставы, постановления, а также правила учебных заведений). В ходе составления Свода законов Российской империи было предпринята систематизация в области правовых актов, связанных с высшими учебными заведениями и к 1893 году создан посвященный этому раздел, который назывался «Свод уставов учёных учреждений и учебных заведений». Также был создан механизм планового издания новых правовых актов в сфере

высшего образования в специальных (ведомственных) изданиях Министерства народного просвещения.

После революции 1917 года в жизни нашей страны произошли серьезные, можно даже сказать радикальные изменения. Они затронули и систему высшего образования, включая и правовую регламентацию деятельности высших учебных заведений. До 1921 года не было единого правового акта, который регламентировал бы деятельность высшей школы. Существовали лишь частные положения для различных учебных заведений. Но в 1921 году ситуация изменяется и принимается единый правовой акт для всех учреждений системы высшего образования. Он носил название Положение о высших учебных заведениях СУ, 1921, №65 и имел силу закона (в тех реалиях - Декрета). Фактически данный документ был Уставом высшей школы и его так нередко называют в литературе, хотя формально такого названия данный документ не носил. В нем не было и речи ни о какой автономии высших учебных заведений. Все вузы полностью подчинялись в своей деятельности государству, которое контролировало все аспекты деятельности вузов. С определенными изменениями такая ситуация существовал все время советской власти.

После крушения советской власти в нашей стране сформировалась новая законодательная база в сфере высшего образования. К числу основополагающих правовых актов в этой области следует отнести, прежде всего, Конституцию РФ, а также Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кроме того, сюда же относятся все нормативные правовые акты, которые принимаются в соответствии с этими основополагающими законами в сфере образования. В это время страна активно пыталась уйти от советского прошлого, с надеждой смотрела на Запад и его опыт в высшем образовании. Правда этот опыт был весьма различен в западных странах и сам в то время подвергался активному пересмотру, но это не мешало именно в нем видеть идеал и цель преобразований отечественной системы высшего образования.

ГЛАВА 2. СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

2.1. Правовой статус вуза

В современных условиях любая организация имеет определенный правовой статус, который позволяет этой организации успешно выполнять свои функции. Сказанное справедливо и для организаций системы высшего образования.

Правовой статус можно определить, как правовое положение субъекта права, что предполагает перечень его прав и обязанностей.

В зависимости от сферы деятельности конкретизация правового статуса организации предполагает обращение к определенной отрасли права, которая регламентирует эту сферу деятельности.

Различного рода органы и организации, которые (как вузы) взаимодействуют со сферой исполнительной власти, рассматриваются в рамках административного права.

Административно-правовой статус вуза указывает на его административную правоспособность путем указания его компетенции в сфере управленческих решений в определенной области. Эти компетенции имеют властную природу и содержательно наполнены, т.е. не есть просто лишь формальное указание на правомочность [35, С. 50].

Следует различать две тесно связанные характеристики субъекта административной сферы социальных отношений, а именно административную правоспособность и административную правосубъектность.

Правосубъектность является первичной характеристикой, по причине того, что именно она указывает на то, что некий субъект может быть участником правовых отношений и иметь вполне определенный статус в

этих отношениях. Правоспособность же предполагает конкретный перечень прав субъекта. Впрочем, следует отметить, что некоторые авторы используют данные понятия как тождественные, по крайней мере, в некоторых случаях.

Правовой статус вуза имеет определенную структуру, характеристика которой позволяет лучше понять данный феномен. Существуют различные подходы к тому, как следует понимать структуру статуса вуза. Рассмотрим вариант, который предлагает П. И. Кононов. Он выделяет в структуре статуса вуза следующие компоненты:

- 1) общие права;
- 2) специальные права;
- 3) общие обязанности;
- 4) специальные обязанности;
- 5) ограничения общих прав юридических лиц в административно-публичной сфере;
- 6) ограничения специальных прав юридических лиц в административно-публичной сфере;
- 7) меры юридической ответственности, применяемые к юридическим лицам за совершаемые ими в административно-публичной сфере правонарушения [43].

Другая точка зрения, автором которой является Д. Н. Бахраха, структура правового статуса вуза может описан иначе, с выделением следующих важных частей:

- 1) целевой: цели, задачи, функции, определяющие деятельность организации;
- 2) структурно-организационный: порядок образования, легализации, реорганизации, ликвидации организации, ее подчиненность, организационная структура, процедуры деятельности;
- 3) компетенционный: подведомственность дел и властные полномочия организации.

Если рассматривать данный вопрос не с теоретической, а с практической точки зрения, то можно отметить, что в действующем образовательном законодательстве как правило элементов правового статуса вуза, о которых идет речь, выделяют следующее: вид, организационно-правовая форма, наличие или отсутствие государственной аккредитации. По мнению ряда авторов, этого недостаточно для полноценной характеристики правового статуса вуза.

Если обобщить теоретические и реальные подходы к анализу правового статуса вуза, то можно выделить следующие его обязательные и важные элементы:

- 1) цели и задачи;
- 2) правовые основания организации вуза;
- 3) функции, права и обязанности и его ответственность;
- 4) правовой режим управления вузом, структура и функции его администрации.

Также важное значение для характеристики правового статуса вуза в дополнение к названным имеют следующие характеристики: существующие гарантии реализации прав, вид высшего учебного заведения, наличие или отсутствие государственной аккредитации и, наконец, организационно-правовая форма заведения.

В зависимости от ситуации данные характеристики могут дополняться иными, если это позволяет получить более адекватное представление об описываемом высшем учебном заведении, его положении в системе высшего образования [51].

Чаще всего в качестве такой конкретизации можно использовать следующие характеристики:

- 1) место вуза в системе федеральных (региональных) и местных органов власти, что можно конкретизировать как подведомственность (подчиненность) конкретному публичному органу либо иной вид юридической связи с публичными органами (например, в нашем городе

ЧГИК относится к министерству культуры, спортивные вузы относятся к соответствующему министерству, также, как и все военные и полицейские вузы);

2) общие и специальные цели создания и деятельности вуза, отраженные в документах;

3) публичные задачи, решение которых возлагается на вуз и которые также зафиксированы документально;

4) публичные функции, выполняемые вузом;

5) административные права (полномочия) вуза;

6) административные обязанности вуза;

7) компетенция вуза;

8) публичная юридическая ответственность вуза за совершенные им в рамках административных правоотношений правонарушения [37].

Теперь следует более подробно рассмотреть указанные характеристики правового статуса вуза.

Связь с существующими государственными органами, которая указывает на место вуза в системе органов исполнительной власти может быть двух видов:

1) первый вариант предполагает наличие у вуза связи с определенным государственным органом или органом местного самоуправления (например, муниципалитетом); примером здесь могут служить медицинские вузы, которые подчиняются соответствующему федеральному государственному органу или уже упоминавшийся выше ЧГИК, который относится к министерству культуры.

2) второй вариант не предполагает наличие у вуза связи с определенным государственным органом или органом местного самоуправления; примером здесь могут служить негосударственные вузы, иначе - частные: они создаются либо частным лицом, либо организацией; хотя при реализации образовательной программы и эти вузы должны придерживаться общих требований, которые установлены министерством

образования, в остальном они полностью самостоятельны и действуют в соответствии с интересами своих учредителей.

Далее, важным элементом правового статуса вуза является цель его существования.

Цель указывает на ту важную социальную потребность, которую удовлетворяет своей деятельностью вуз. В общем виде эту потребность можно сформулировать как необходимость получения образования. Соответственно, цель вуза заключается в предоставлении всем желающим образовательных услуг.

Свою конкретизацию цель вуза получает в перечислении его задач и в указании на его функции.

Обычно у вузов их цель имеет некоммерческий характер и предполагает реализацию (в определенной его части) общей образовательной политики государства [27].

Хотя в наше капиталистическое время все организации должны быть финансово эффективны, все же это не отменяет того факта, что как правило, образовательные организации создаются не для получения прибыли, а как некоммерческие структуры, предоставляющие образовательные услуги. Впрочем, в определенных рамках они могут оказывать и платные услуги, зарабатывая тем самым деньги. Но и в этом случае (как следует из ст. 47 Закона «Об образовании») ограниченная коммерческая деятельность, возможная для вузов, призвана обеспечивать их основную цель по оказанию образовательных услуг.

В случае с негосударственными (частными) вузами ситуация несколько иная, но и в этом случае для тех, кто пользуется их услугами на первом месте стоит некоммерческая составляющая по получению образовательных услуг, т.е. важная социальная потребность, удовлетворение которой является главной целью всех вузов, независимо от их принадлежности и их учредителей.

Задачи деятельности вузов производны от их цели и имеют публичный характер.

Как правило, эти задачи четко формулируются в уставах вузов. Анализ этих документов позволяет сделать следующие выводы по перечню и содержанию задач, которые ставят перед собой вузы в современных условиях:

1) общие задачи, которые в той или иной форме характерны для любых вузов, независимо от их профиля и принадлежности: сюда относятся такие задачи как воспитание и развитие личности (нравственное, интеллектуальное и культурное), подготовка квалифицированных специалистов для общества и государства, для экономики, воспитание патриотизма и гражданственности, а также содействия развитию гражданского общества и правового государства путем соответствующего воспитания и образования в процесс обучения;

2) специальные задачи, которые связаны с профилем деятельности вуза: подготовка специалистов по определенной профессии или перечню профессий, переподготовка специалистов по определенным профессиям, а также повышение квалификации различных категорий служащих и иных лиц по их желанию.

Публичные функции вуза связаны с его ролью в осуществлении государственной образовательной политики.

В этом плане главные функции вуза заключаются в удовлетворении потребности в образовательных услугах разного плана (получение первого высшего образования, а также второго и последующего, различного рода переподготовки и т. д.). Также вуз непосредственно в своей деятельности реализует конституционную норму о равном доступе всех к высшему образованию, а также тех мер государства, которые предусмотрены для поддержки студентов и аспирантов и развитии науки в нашей стране в соответствии с запросами современной экономики [61].

Административные права и обязанности вуза всегда имеют юридическое закрепление и четко ограничивают сферу его деятельности,

позволяя осуществлять описанные выше функции и достигать поставленную цель.

Если права вуза предполагают возможность совершения определенных действий, то обязанности означают, что определенные действия должны быть совершены как говорится без вариантов, с необходимостью. Впрочем, возможности тоже, как правило, реализуются с большой долей вероятности, поскольку они напрямую связаны с целью и задачами вуза и в этом смысле также должны осуществляться, иначе пропадает сам смысл существования вуза.

К примеру, вузы имеют право выдавать выпускникам документ установленного образца, который указывает на полученное ими образование, его качество. Но с другой стороны, вуз не может не выдать этот документ, если выпускник успешно закончил весь процесс обучения в высшем учебном заведении.

Конкретный перечень прав и обязанностей вуза отражается в уставных документах и всегда связан с осуществляемой им образовательной деятельностью, отражает и конкретизирует цель и задачи существования вуза.

Следует помнить, что не существует единого и одинакового для всех вузов перечня прав и обязанностей. Их конкретный перечень для каждого вуза определяется множеством факторов, начиная с ведомственной принадлежности и заканчивая набором профессий, по которым данный вуз готовит специалистов [32].

При этом основной обязанностью всех вузов всегда выступает реализация поставленной цели в соответствии с теми правами, которые у них есть в правовых документах, регламентирующих их деятельность. Эта обязанность может быть сформулирована как предоставление качественных образовательных услуг.

Из этой общей обязанности вытекают частные, которые обеспечивают практическую реализацию общей обязанности.

Иногда можно встретить утверждение, что управленческая деятельность вуза в лице соответствующих лиц, начиная с ректора, распространяется только на профессорско-преподавательский состав и на работников вуза, но не на студентов и аспирантов. Однако большинство современных исследователей считают, что это не так и студенты также в вопросах получения образования в вузе подчиняются соответствующим лицам, управляющим этим процессом.

Что касается компетенций, то они четко определены в законах и представляют собой утверждение о том, что образование носит светский характер, придерживается принципов плюрализма, свободы и демократичности процесса образования.

Еще подчеркивается важность развития автономии и самостоятельности вузов в реализации образовательных программ. Об этом обычно говорится в уставных документах [63].

Также не следует забывать, что как организация с юридически закрепленными правами и обязанностями вуз несет ответственность за определенные, нарушающие эти права и обязанности административные правонарушения. Примером здесь может быть некачественное оказание образовательных услуг или нарушение прав студентов и преподавателей в том или ином вопросе.

Итак, в современных условиях любая организация имеет определенный правовой статус, который позволяет этой организации успешно выполнять свои функции. Сказанное справедливо и для организаций системы высшего образования. Правовой статус можно определить, как правовое положение субъекта права, что предполагает перечень его прав и обязанностей. В зависимости от сферы деятельности конкретизация правового статуса организации предполагает обращение к определенной отрасли права, которая регламентирует эту сферу деятельности. Также не следует забывать, что как организация с юридически закрепленными правами и обязанностями вуз

несет ответственность за определенные, нарушающие эти права и обязанности административные правонарушения.

2.2. Управление вузом

Как любая организация вуз нуждается в управлении, под которым обычно понимают определенные формы координации деятельности подразделений вуза, распределения ресурсов, обязанностей и ответственности между ними направленную на реализацию имеющейся у вуза цели существования и деятельности.

Как правило, управление вузом формализована, прописана в уставных документах, что позволяет избегать двусмысленностей и противоречий в процессе управления.

В современных условиях для управления вузом характерна тенденция к децентрализации и расширению коллегиальных форм управления. Отдельные структурные подразделения получают больше прав (но и больше ответственности), поскольку считается, что на местах лучше можно организовать эффективное управление образовательным процессом в современных условиях [67].

Вместе с тем все подразделения вуза, все коллегиальные органы должны субъективно ощущать себя частью единого целого и объективно руководствоваться в своей деятельности интересами этого целого, интересами, которые зафиксированы в правовых документах, регламентирующих деятельность вуза.

Управление вузом в стратегической перспективе призвано способствовать достижению стоящей перед ним цели и задач, как частных моментов этой цели.

Традиционно модель управления вузом (начиная с советских времен) имела строго централизованный характер с четко организованной

вертикалью властных отношений. У такой модели есть свои плюсы, но есть и недостатки.

В настоящее время некоторые авторы предлагают полностью отказаться от такой модели, но это вряд ли будет способствовать совершенствованию управления вузом.

Более правильным представляется подход, который предполагает постепенную модернизацию традиционной модели с учетом тенденций к автономизации как самого вуза, так и его структурных подразделений, а также усиление коллегиальных моментов, которые предполагают участие всех компетентных и заинтересованных лиц в управлении определенным направлением деятельности в рамках вуза [54].

Не следует стремиться к созданию некоей идеальной модели такой модернизации традиционной модели управления, поскольку у каждого вуза существует своя специфика, с учетом которой в каждом конкретном случае и следует действовать.

Вместо стремления к общей модели куда полезнее сформулировать общие принципы, на которые должны ориентироваться все вузы в процессе создания модели управления. Главный такой принцип должен заключаться в эффективности управления, которая проверяется на практике, когда поставленные цели и задачи успешно реализуются.

Можно выделить несколько особенностей, определяющих специфику управления вузом:

- 1) высокий уровень квалификации работников, что делает необходимым более «мягкие» варианты управления и мотивации к достижению общих целей организации;

- 2) высокая значимость деятельности образовательных организаций для общества;

- 3) большая продолжительность жизненного цикла (т. е. единицы управленческой деятельности), что требует более ответственного уровня планирования;

4) традиционная высокая степень автономии профессорско-преподавательского состава в организации процесса обучения, что делает необходимым формирование особых средств контроля за эффективностью этой деятельности.

Вместе с тем, безусловно, есть и ряд общих моментов в управлении, характерных для любых организаций. Этими общими моментами не следует пренебрегать. Для их реализации следует использовать опыт иных структур, в том числе и коммерческих, но умеренно, в той степени, в которой это помогает реализовывать основные функции вуза [23].

В современных условиях требования к эффективности управления организациями возрастают. Конкуренция все сильнее, что требует более эффективного функционирования любой организации. Сказанное уместно и в случае с вузами, причем даже в большей степени, поскольку конкуренция на рынке образовательных услуг достаточно высока, особенно, в контексте не очень хорошей демографической ситуации в нашей стране.

Сказанное поясняет, почему управление вузом требует развития, почему на первый план выходит коллегиальность и почему требуется создание все более дифференцированной многоуровневой системы управления.

В современных подходах отмечается, что в настоящее время в вузе необходимо совершенствовать все уровни управления, а не только высший уровень, о чем обычно идет речь. Но ведь низшие уровни как раз находятся в непосредственном контакте с теми, кто потребляет образовательные услуги, по причине чего от этого уровня многое зависит [66].

В целом же следует помнить, что все уровни управления вузом взаимосвязаны и именно в таком виде и должны рассматриваться, что, конечно же, не исключает учета их специфики и построения сложной модели управления.

Примерами изменений в управлении вузом в современных условиях являются следующие моменты.

Во-первых, достаточно распространенным становится опыт участия общественности в современном управлении вузом, причем не только в стратегическом, но и в тактическом плане. Тут можно привести пример развития такого института как попечительские советы вузов, участниками которого являются не только работники самого вуза, но и внешние по отношению к нему люди.

Во-вторых, все большее развитие получает коллегиальность в управлении. При этом речь идет не только о том, что в управлении вузом участвуют наряду с администрацией и преподаватели. В настоящее время в процесс управления различными сторонами вуза все активнее включаются студенты и аспиранты, организованные как в самостоятельные коллективные органы, так и инкорпорированные в общие с преподавателями и администрацией структуры [55].

Развитие подобного опыта представляется весьма перспективным, поскольку спецификой вузов как раз является тот факт, что производится в нем не просто какие-либо вещи (предметы), но производится знание. При этом знание не существует само по себе в данном контексте, а призвано стать частью личности тех, кто получает образование. В этой связи необходимо учитывать факт субъектности и активности студентов, которые могут оказывать положительное влияние на процесс управления, хотя полностью отдавать данный процесс в их руки все же не следует.

В-третьих, необходимо отметить такой важный компонент развития современного управления вузом как развитие цифровых технологий, что оказывает существенное влияние на все стороны жизни, в том числе и на процесс управления. В этой области развитие идет наиболее бурно и поэтому еще предстоит найти оптимальные варианты развития в этой области. Но то, что за цифровизацией в том числе и управления будущее - уже не вызывает сомнения.

Модернизация управления вузом не должна отменять существующие со средних веков традиции свободы и творчества в образовательном

процессе. Это вовсе не какие-то оковы прошлого, но напротив, весьма актуальные в наше время особенности вузов, которые не только созвучны с современными теориями управления, но и находятся в центре их проблематики. Необходимо лишь найти те способы использования старых традиций с новыми веяниями, которые позволили бы создать новый синтез, новую модель управления, нацеленную на непрерывные инновации и профессионализм.

Теперь рассмотрим, обычную структуру управления вузом в современных условиях.

В настоящее время в вузах России существуют следующие органы управления вузом:

- 1) ученый совет;
- 2) ректор
- 3) заместители ректора (проректоры);
- 4) попечительский совет;
- 5) наблюдательный совет.

Попечительский совет имеет своей главной целью контроль за тем, как используются дополнительные источники финансирования вуза, а также решения тех или иных вопросов, возникающих в деятельности образовательной организации.

Наблюдательный совет существует для того, чтобы оценивать предложения других органов управления; он также может давать свои рекомендации в деле управления вузом, как правило в области финансовой и экономической [64].

Ректор является самым публичным, всем известным руководителем вуза как для его работников, так и для внешних структур. Ректор утверждается в профильном министерстве, но выдвигается представителями коллектива вуза и этот же коллектив в лице своих представителей голосует за него.

Ученый совет является коллегиальным органом, который совместно с ректором осуществляет оперативное руководство вузом.

Взаимодействие ректора и ученого совета вуза есть проявление совмещения принципов единоначалия (в лице ректора) и коллегиальности (в лице ученого совета).

Законодательная база, которая регулирует управление вузом, представлена в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

Государство осуществляет постоянный мониторинг за управленческой деятельностью вузов и не останавливается даже перед такой практикой, как отзыв лицензии у тех вузов, которые не демонстрируют эффективного управления и не способны предоставить качественные образовательные услуги [38].

Следует отметить, что отзыв лицензии - это не единичная практика, а достаточно распространенное явление, что следует оценивать положительно, как стимул для развития для тех, кто желает остаться в системе высшего образования России.

Итак, любая организация вуз нуждается в управлении, под которым обычно понимают определенные формы координации деятельности подразделений вуза, распределения ресурсов, обязанностей и ответственности между ними направленную на реализацию имеющейся у вуза цели существования и деятельности. Как правило, управление вузом формализована, прописана в уставных документах, что позволяет избегать двусмысленностей и противоречий в процессе управления. В современных условиях для управления вузом характерна тенденция к децентрализации и расширению коллегиальных форм управления. Отдельные структурные подразделения получают больше прав (но и больше ответственности), поскольку считается, что на местах лучше можно организовать эффективное управление образовательным процессом в современных условиях. Вместе с тем все подразделения вуза, все коллегиальные органы должны субъективно

ощущать себя частью единого целого и объективно руководствоваться в своей деятельности интересами этого целого, интересами, которые зафиксированы в правовых документах, регламентирующих деятельность вуза.

2.3. Проблемы реализации правового статуса студента и преподавателя

Всем очевидно, что преподаватель и студент являются главными субъектами образовательного процесса. Студент занимает это место по причине того, что именно для него и существует вся система высшего образования: она призвана качественно изменить выпускника школы, превратить его не только в первоклассного специалиста, но и в успешного и патриотичного гражданина своей страны. Преподаватель же является тем, кто по преимуществу осуществляет это превращение.

В этой связи весьма важно комфортное существование студентов и преподавателей в вузе, полноценная реализация их правового статуса, который в самом общем виде можно представить, как совокупность прав и обязанностей.

Правовой статус педагогических работников подробно рассматривается как в отечественном, так и в международном праве, которое признает наша страна [42].

Если говорить о российском законодательстве по данному вопросу, то следует указать на Трудовой Кодекс РФ, а также на ФЗ «Об образовании в РФ». Кроме того, этого вопроса касаются различные ведомственные нормативные правовые акты.

Несмотря на относительную разработанность законодательства в данной области нельзя сказать, что все проблемы решены. Исследователи отмечают следующие проблемы в деле реализации правового статуса преподавателя:

1) отсутствует единый подход к вопросам реализации данных прав и свобод;

2) не в полном объеме применяются отдельные положения нормативных правовых актов в сфере правовой защиты образовательной среды;

3) нередко встречается нарушение прав преподавателей вузов, а также недостаточная судебная защита этих прав.

Если конкретизировать те права педагогических работников, которые чаще всего нарушаются, то следует указать на такое важное право, как справедливая и равная оплата труда [16, С. 340].

Еще одно часто нарушаемое право - это свобода от принудительного труда, а также оплата сверхурочной работы, которая нередко имеет быть по устному приказу начальства, но не оплачивается должным образом или вовсе не оплачивается.

Нельзя сказать, что данная проблема характерна только для высшей школы, однако это не значит, что проблема из-за этого становится менее значимой. Кроме того, здесь тоже есть своя педагогическая специфика. Дело в том, что согласно действующему законодательству (включая локальные правовые акты) оговаривается оплата за проведенные аудиторские занятия. Что касается других форм работы, то она зачастую никак не нормируется и поэтому здесь открывается поле для различного рода злоупотреблений связанных с необоснованным повышением нагрузки в этом секторе работы преподавателя.

А вот нарушение свободы педагогической деятельности, которая является старинной университетской традицией, относится уже к специфике преподавательской деятельности и затрагивает сам образовательный процесс, нередко негативно сказывается на нем и требует всесторонней правовой защиты [12, С. 61].

Анализ проблем, с которыми сталкиваются преподаватели позволяет составить следующий их перечень:

- 1) несправедливое или неправильное распределение учебной нагрузки преподавателя;
- 2) несправедливое и/или неравное установление стимулирующих выплат;
- 3) неправильное определение продолжительности отпуска;
- 4) неоплата или неправильная оплата работы в выходные и нерабочие праздничные дни, сам факт требования такой работы без согласия преподавателя.

Также нередко в образовательных учреждениях либо отсутствуют должностные инструкции, либо они составлены в очень общей форме, что не позволяет с их помощью полноценно регламентировать учебный процесс и разрешать возникающие трудовые споры.

Не менее распространенной является и такая проблема как внесение в должностную инструкцию пунктов, противоречащих трудовому законодательству (например, обязанность выполнять без дополнительной оплаты работу, не входящую в должностные обязанности работника) [40, С. 80].

Есть целый перечень проблем, связанный с заключением трудового договора, в частности:

- 1) неправомерное заключение срочного трудового договора с последующим давлением на преподавателя, требованием от него чего-либо под угрозой не возобновления договора с ним;
- 2) отказ обсуждения возможных и желательных для преподавателя содержания трудового договора;
- 3) не заключение трудового договора;
- 4) заключение договора после фактического начала работы, и неоплата совершенной работы до начала действия трудового договора;
- 5) невыдача работнику копии трудового договора.

Формально интересы преподавателя должен защищать профсоюз. Но он зачастую занимает пассивную позицию или вовсе более защищает интересы работодателя, нежели работника.

Кроме того, далеко не все преподаватели в наше время являются членами профсоюза.

Кроме руководства определенные проблемы для педагога нередко представляют студенты и их родители. В определенных ситуациях они необоснованно обвиняют преподавателей в некомпетентности или других провинностях, и организация далеко не всегда предпринимает необходимые меры по защите своих работников. Нередко не желая скандала, организация просто предпочитает избавиться от столкнувшегося с проблемами педагога вместо того, чтобы защищать его.

Конечно, бывают и вполне обоснованные обвинения педагогов, но это случается далеко не всегда. В любом случае всегда следует проводить полноценное и справедливое разбирательство, а не пытаться замять дело без наказания виновных, будь то студент, преподаватель или какой-либо начальник подразделения [13].

Представляется, что с целью усиления правовой защиты педагогических работников необходимо значительно расширить и конкретизировать в образовательном законодательстве правовые аспекты конструктивного взаимодействия педагогов с обучающимися и их родителями.

Что касается правового статуса студента, то и в этом случае существуют определенные проблемы, многие из которых связаны с несовершенством действующего отечественного законодательства по данному вопросу, в том числе с противоречивостью отдельных норм, что оставляет поле для различных толкований и даже произвола со стороны администрации вуза и преподавателей.

Кроме этого недостатка законодательству в сфере высшего образования присуще значительное количество отсылочных норм, что крайне неудобно для правоприменителя.

Например, в соответствии со ст. 5 Закона РФ «Об образовании» в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования.

Однако категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются уже не данным Законом РФ, а иными федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений.

Следовательно, для уяснения списка лиц, которым гарантирована поддержка, необходимо применять другие нормативные правовые акты, что не отвечает критериям эффективности механизма реализации конституционного права на высшее образование. Эта проблема нашла отражение в судебной практике.

Также недостатком законодательства об образовании является и декларативность положений норм права о высшем образовании. В частности, пунктом 3 ст.43 Конституции РФ определено получение бесплатного высшего образования на предприятии, при этом механизм реализации такого права не установлен, в связи, с чем конституционное предписание не может быть реально исполнено [1].

Большой проблемой в правовом положении студентов является то, что возможности и академические свободы студентов во многих вузах вводятся в жесткие рамки локального регулирования, множественных нормативных предписаний, в то время как многие принципиальные вопросы, наоборот, не регламентируются; учебная администрация и преподаватели следуют

обычаям и традициям вуза, собственной привычке, исповедуя авторитарный дух организации обучения.

Следствие этих подходов можно наблюдать сегодня на практике: в вузах в известной степени сохраняется ориентация на государственное регулирование даже тех вопросов, которые охватываются понятием академических свобод или вузовской автономии, то есть должны регламентироваться самими вузами.

Так, наряду с известными Положениями - о курсовых экзаменах и зачетах, о рейтинговой системе оценки студентов в вузе и др., в вузах существует неписаное правило писать диплом только на выпускающей кафедре, не допускается изменение темы дипломной работы или смена руководителя, экзаменаторы требуют конспект лекций на экзаменах; как правило, не существует четкого регламента работы государственной аттестационной комиссии, часто не разрешается передача на повышенную оценку и т. п.

Одним из проблемных моментов в современной системе высшего образования является неравенство в правовом положении студентов государственных и негосударственных вузов, а также прав студентов, обучающихся на платной и бюджетной основе [34].

Итак, очевидно, что преподаватель и студент являются главными субъектами образовательного процесса. Студент занимает это место по причине того, что именно для него и существует вся система высшего образования: она призвана качественно изменить выпускника школы, превратить его не только в первоклассного специалиста, но и в успешного и патриотичного гражданина своей страны. Преподаватель же является тем, кто по преимуществу осуществляет это превращение. В этой связи весьма важно комфортное существование студентов и преподавателей в вузе, полноценная реализация их правового статуса, который в самом общем виде можно представить, как совокупность прав и обязанностей.

Вывод по второй главе. В современных условиях любая организация имеет определенный правовой статус, который позволяет этой организации успешно выполнять свои функции. Сказанное справедливо и для организаций системы высшего образования. Правовой статус можно определить, как правовое положение субъекта права, что предполагает перечень его прав и обязанностей. В зависимости от сферы деятельности конкретизация правового статуса организации предполагает обращение к определенной отрасли права, которая регламентирует эту сферу деятельности. Если обобщить теоретические и реальные подходы к анализу правового статуса вуза, то можно выделить следующие его обязательные и важные элементы: 1) цели и задачи; 2) правовые основания организации вуза; 3) функции, права и обязанности и его ответственность; 4) правовой режим управления вузом, структура и функции его администрации. В зависимости от ситуации данные характеристики могут дополняться иными, если это позволяет получить более адекватное представление об описываемом высшем учебном заведении, его положении в системе высшего образования. Любая организация вуз нуждается в управлении, под которым обычно понимают определенные формы координации деятельности подразделений вуза, распределения ресурсов, обязанностей и ответственности между ними направленную на реализацию имеющейся у вуза цели существования и деятельности. Как правило, управление вузом формализована, прописана в уставных документах, что позволяет избегать двусмысленностей и противоречий в процессе управления. В современных условиях для управления вузом характерна тенденция к децентрализации и расширению коллегиальных форм управления. Отдельные структурные подразделения получают больше прав (но и больше ответственности), поскольку считается, что на местах лучше можно организовать эффективное управление образовательным процессом в современных условиях. Вместе с тем все подразделения вуза, все коллегиальные органы должны субъективно ощущать себя частью единого целого и объективно руководствоваться в

своей деятельности интересами этого целого, интересами, которые зафиксированы в правовых документах, регламентирующих деятельность вуза. Преподаватель и студент являются главными субъектами образовательного процесса. Студент занимает это место по причине того, что именно для него и существует вся система высшего образования: она призвана качественно изменить выпускника школы, превратить его не только в первоклассного специалиста, но и в успешного и патриотичного гражданина своей страны. Преподаватель же является тем, кто по преимуществу осуществляет это превращение. В этой связи весьма важно комфортное существование студентов и преподавателей в вузе, полноценная реализация их правового статуса, который в самом общем виде можно представить, как совокупность прав и обязанностей.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

3.1. Направление развития современного законодательства в сфере высшего образования

Несмотря на определенные важные достижения в деле правовой регламентации системы высшего образования в постсоветский период, нельзя сказать, что не осталось вопросов, которые нуждаются в совершенствовании. И дело не только в том, что те или иные правовые акты несовершенны. Общество, человек, технологии не стоят на месте, что требует периодически изменять законодательную базу, приводя ее в соответствие с текущим моментом. Примером здесь может служить бурное развитие цифровых технологий.

Дальнейшее совершенствование образовательного законодательства диктуется двумя главными причинами: социальными потребностями общества и требованиями правового характера. Речь идет о решении двух взаимосвязанных задач:

1) законодательном обеспечении процесса модернизации образования в соответствии с потребностями рыночной экономики и социального, демократического государства;

2) совершенствовании системы образовательного законодательства в направлении ее сбалансированности, целостности, структурной упорядоченности в соответствии с требованиями современной теории правотворчества [39].

Законодательство в сфере высшего образования должно обеспечивать ускоренную и полноценную модернизацию российского общества. Для этого требуется создать единую, согласованную, лишенную противоречий и

несбалансированности, лишенную пробелов систему современного образовательного права.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

1) обеспечить государственные гарантии доступности и равных возможностей получения полноценного образования для всех категорий граждан;

2) сформировать в системе высшего образования эффективные организационно-экономические механизмы привлечения и использования имеющихся ресурсов;

3) повысить социальный статус и профессионализм работников высшего образования, усилить меры их государственной и общественной поддержки;

4) сделать приоритетом развитие высшего образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса - обучающегося, педагога, родителя и самого образовательного учреждения системы высшего образования.

Без соответствующего полноценного правового обеспечения указанных мер и успешное воплощение в жизнь не представляется возможным. Поэтому здесь законодатели должны хорошо поработать, создав такие нормативные правовые акты, которые учитывали бы интересы всех заинтересованных сторон и смогли бы стать полноценной работающей основой для модернизации системы высшего образования по современным стандартам мирового уровня [29].

Система образования должна быть ориентирована не только на заказ со стороны государства, но и на постоянно возрастающий общественный спрос, на конкретные интересы семей, местных сообществ, предприятий. Ориентация на реальные потребности конкретных потребителей

образовательных услуг создаст основу для привлечения в систему образования дополнительных финансовых и материально-технических ресурсов.

Совершенствование законодательства должно быть направлено на оптимизацию и эффективность использования бюджетных средств федерального, регионального и местного уровней, на конкретизацию сфер ответственности различных уровней государственной власти и органов местного самоуправления.

Важно развивать инвестиционную привлекательность вузов, для того, чтобы не только государство финансировало их. Если бы вузы смогли обеспечить приток инвестиций, это, при правильном их использовании, помогло бы решить многие проблемы, связанные с нехваткой средств. Это способствовало бы и повышению степени автономности вузов, а также развитию традиционных университетских свобод в новых цифровых условиях существования.

Для увеличения инвестиционной привлекательности вузов следует развивать общественные институты управления образованием, а также обеспечить большую прозрачность для учредителей процессов финансово-хозяйственного управления образовательными учреждениями, что должно быть законодательно закреплено [48].

Наряду с законодательным обеспечением процесса адаптации образования к требованиям рыночной экономики и социального, демократического государства, вторым важным направлением является его совершенствование с позиций целостности, упорядоченности и структурированности.

Действующее законодательство в области образования пока не носит системного характера как на федеральном, так и на региональном уровне, а также зачастую страдает несогласованностью федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержит внутренние противоречия и пробелы.

Неоправданная задержка с принятием отраслевых федеральных законов приводит к тому, что многие правоотношения продолжают регулироваться лишь подзаконными актами.

В частности, такими как типовые положения об отдельных типах и видах образовательных учреждений, которые утверждаются Правительством РФ.

Очевидно, что в ходе законотворческой работы в качестве конечной цели может выступать разработка кодекса об образовании. В настоящее время тезис о необходимости подготовки и принятия Кодекса Российской Федерации об образовании получил достаточное теоретическое обоснование и поддержку.

Также образовательное законодательство нуждается в повышении его концептуальной стройности.

Так, до сих пор оно не включает легального определения ключевых понятий "образовательные отношения", "образовательная услуга", "система образования".

Другая острая проблема связана с оптимизацией соотношения норм данной отрасли законодательства с нормами других отраслей законодательства - гражданского, трудового, административного, налогового права [44].

Несбалансированность, незавершенность федерального законодательства проявляется и в том, что пока не принят ряд федеральных законов, прямо предусмотренных Законом об образовании. К ним следует отнести следующие федеральные законы:

- 1) закон о порядке регистрации и деятельности образовательных учреждений;
- 2) о государственном образовательном стандарте основного общего образования;
- 3) о государственной аттестационной службе, независимой от органов управления образованием.

Не менее актуален вопрос о соотношении федеральных законов в сфере образования и законов субъектов Российской Федерации, которые являются необходимыми составными частями единой отрасли образовательного законодательства.

Тенденцией развития образовательного законодательства является его тесное взаимодействие с нормами международного права.

Источников международного права, принятых непосредственно по вопросам образования, несколько сотен.

К ним относятся акты, принятые ООН, ее специализированными учреждениями (ЮНЕСКО), Международной организации труда (МОТ), региональными международными организациями - Советом Европы и Содружеством Независимых Государств, а также соглашения Российской Федерации с другими государствами.

По принципиальным вопросам российское законодательство об образовании отвечает международным стандартам.

Тем не менее, вопрос об учете международного правотворческого опыта является актуальным [36].

Для включения норм международного права в систему образовательного законодательства полезно опираться на методы трансформации и имплементации.

Реальное действие международных норм в сфере образования возможно только после их преобразования с учетом специфики правовой системы России и конкретных социально-экономических возможностей страны.

Итак, несмотря на определенные важные достижения в деле правовой регламентации системы высшего образования в постсоветский период, нельзя сказать, что не осталось вопросов, которые нуждаются в совершенствовании. И дело не только в том, что те или иные правовые акты несовершенно. Общество, человек, технологии не стоят на месте, что требует периодически изменять законодательную базу, приводя ее в

соответствие с текущим моментом. Примером здесь может служить бурное развитие цифровых технологий. Законодательство в сфере высшего образования должно обеспечивать ускоренную и полноценную модернизацию российского общества. Для этого требуется создать единую, согласованную, лишенную противоречий и несбалансированности, лишенную пробелов систему современного образовательного права. Законодатели должны хорошо поработать, создав такие нормативные правовые акты, которые учитывали бы интересы всех заинтересованных сторон и смогли бы стать полноценной работающей основой для модернизации системы высшего образования по современным стандартам мирового уровня.

3.2. Гарантии автономии и государственный контроль

Автономность организаций системы высшего образования в той или иной степени существовала всегда, что связано с самой спецификой высшего образования. В Советский период нашей истории эта автономность была сведена к минимуму, но даже в это время в сравнении с другими советскими институтами она все же хоть как-то была представлена. В новых условиях в современной России проблема автономии вновь выходит на первый план, поскольку это имеет не только идеологическое значение, но и значение прагматическое, утилитарное [47].

В настоящее время автономия образовательного учреждения никак не связывается с его типом или организационно-правовой формой. В соответствии со ст. 32 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса как основной цели своего создания, подборе и расстановки кадров, осуществлении научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности в

пределах законодательства РФ, типового положения образовательного учреждения и его устава [41].

Экономический аспект автономии состоит в том, что образовательное учреждение без согласования с учредителем:

1) осуществляет материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса в соответствии с государственными и местными нормативами в пределах собственных финансовых средств;

2) привлекает для обеспечения своей деятельности дополнительные финансовые источники и материальные средства, в том числе негосударственное образовательное учреждение вправе использовать банковские кредиты;

3) устанавливает структуру управления деятельностью учреждения, штатное расписание, распределяет должностные обязанности;

4) реализует различные виды деятельности, в том числе предпринимательскую;

5) устанавливает заработную плату работников учреждения, в том числе надбавки и доплаты к должностным окладам, порядок и размер их премирования;

6) распоряжается доходами, полученными от осуществления самостоятельной деятельности;

7) может иметь самостоятельный баланс и лицевой счет;

8) реализует производимую продукцию, результаты работы, оказывает услуги.

Наличие такой автономии ограничивает возможности воздействия государственных органов управления образования. Для органов управления образования учебное заведение выступает как некая в определенной степени замкнутая единица. Доступными для воздействия в зависимости от организационно-правовой формы и типа образовательного учреждения остаются только:

1) общие условия функционирования образовательного учреждения, включающие правовое пространство, систему налогообложения, отношения собственности;

2) объем выделяемых бюджетных средств и основные направления их использования вузом, показатели количества обучающихся за счет этих ресурсов;

3) контроль за соблюдением условий лицензии.

Еще больше автономия образовательного учреждения усилена тем, что законодательство обязывает учредителя строить свои взаимоотношения с ним на договорной основе [18].

Фактически этим положением признается равноправие образовательного учреждения и его учредителя в построении взаимоотношений после того, как заведение создано.

На практике такой договор предусматривает взятие сторонами на себя определенных обязательств. В частности, учредитель может взять на себя обязательства:

1) по финансированию подготовки специалистов, научно-исследовательских работ и развития материально-технической базы учреждения;

2) по финансированию отдельных программ и проектов из централизованных фондов учредителя;

3) по представлению интересов образовательного учреждения в органах государственной власти и управления;

4) по оказанию консультативных и методических услуг, обеспечению справочно-информационными материалами и т. д.

Можно сказать, что эти взаимные обязательства превращают учредителя в партнера по совместной деятельности, сводя к минимуму функции администрирования.

Одновременно образовательному учреждению учредитель может предоставить определенные права по использованию закрепленного

имущества и земельных участков, по самостоятельному использованию прибыли, полученной от осуществления уставной деятельности, по привлечению дополнительных источников финансирования уставной деятельности.

В России в качестве основы развития финансовой и институциональной автономии вузов выступают в первую очередь автономные учреждения, в большей степени ориентированные на предпринимательские источники финансирования.

При этом преобразование статуса вузов является промежуточным «звеном» в цепи дальнейшего развития экономической самостоятельности и конкурентоспособности высшей школы на мировых рынках образовательных услуг.

Статус автономного учреждения имеет ряд федеральных университетов. Одними из первых в России статус автономных получили Южный и Сибирский федеральные университеты. Теперь эти вузы получают государственное финансирование не по смете, как все бюджетные учреждения, а в виде субсидий, объем которых зависит от решаемых в университете задач. При этом важно, что ЮФУ и СФУ получили значительные экономические свободы в распоряжении средствами: по своему усмотрению они могут минимизировать расходы по одним направлениям и увеличивать по другим, в том числе по зарплате. Диспозитивное правило о создании попечительских советов в вузах заменено в законодательстве конкретными нормами об образовании их в федеральных университетах. Создание попечительских советов в других высших учебных заведениях может быть предусмотрено их уставами.

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.

Работа по реализации Концепции модернизации российского образования также предполагает усиление общественной составляющей через систему соответствующих советов при всех органах управления образованием [48].

Даже процедура занятия должности ректора государственного или муниципального вуза носит государственно-общественный характер (ст.12 ФЗ о ВППО). 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.

Итак, автономность организаций системы высшего образования в той или иной степени существовала всегда, что связано с самой спецификой высшего образования. В новых условиях в современной России проблема автономии вновь выходит на первый план, поскольку это имеет не только идеологическое значение, но и значение прагматическое, утилитарное. Вместе с тем нельзя сказать, что государственный контроль – это абсолютное зло, которое необходимо полностью устранить. Вовсе нет, в разумных пределах государственный контроль необходим, поскольку подчас только он может обеспечить соблюдение общих необходимых требований. Таким образом, речь в настоящее время не идет только об автономии вуза или только о государственном контроле. Речь идет о поиске оптимального соотношения автономии и государственного контроля, когда оба этих института взаимовыгодно дополняют друг друга, обеспечивая максимально эффективную модель существования вуза. Нахождение такой модели и ее юридическое закрепление является важнейшей задачей современной высшей школы.

3.3. Регионализация управления вузами

В начале нынешнего века явным фаворитом в дискурсе гуманитарных наук была теория глобализации. Для этого были объективные причины, однако все же с нынешней точки зрения очевидно, что исследователям данный процесс мыслился гораздо более быстрым и позитивным, нежели это произошло в действительности. И хотя формально от концепта глобализации никто не отказывался, в настоящее время на первый план выходит другой концепт - концепт регионализации [11].

Конечно, глобализация и регионализация не исключают друг друга. регионализация даже может рассматриваться как элемент глобализации. И все же у регионализации есть свои особенности, которые необходимо учитывать.

Идея регионализации образования тесно связана с идеей автономии вуза. Обе эти идеи являются выражением стремления к демократизации и децентрализации, усилению самостоятельности вузов и их творческого участия в образовательном процессе с учетом местной специфики.

Признаки идеи регионализации можно видеть в разных проявлениях: идея регионализации фундаментально представлена в законе РФ «Об образовании».

Регионализация в отечественной системе высшего образования проявляется в том, что:

- 1) в большинстве регионов Российской Федерации разрабатываются собственные программы развития образования с финансированием главным образом из бюджетов регионов;
- 2) в структурах управления образованием регионов появились соответствующие отделы и управления;
- 3) в содержании образования предусматривается региональный компонент;

4) создаются научные структуры, исследующие проблемы регионализации (Саранск, Мордовия, Череповец, Санкт-Петербург, Ростов, Волгоград и др.), создана сеть региональных центров развития высшего образования.

С 2015 г. в регионах создается сеть научных центров Российской академии образования с доминированием данной проблематики в их научно-исследовательской и внедренческой деятельности.

Регион можно определить, как исторически сложившееся и эволюционирующее, компактное территориальное образование, характеризующееся своими природными условиями, экономической, политико-правовой, социальной, этнонациональной, культурно-образовательной средой, условия которой во взаимодействии с внешними по отношению к ней объектами (иными регионами, государством в целом, зарубежьем) существенным образом определяют жизнь человека, самого региона, их функционирование и развитие [13].

Регионализация предполагает изменения и коррективы в содержании образования, направленные на отражение особенностей истории, природной среды, экономики, экологии, культуры региона (в его содержательном аспекте).

Законом РФ «Об образовании» утвержден принцип единства общегосударственного образовательного пространства, реализация которого предусматривает сочетание федерального компонента содержания образования на всех его уровнях с национально-региональной составляющей. Последняя реализуется посредством национально-регионального компонента государственного образовательного стандарта образования.

Региональный компонент включает в себя характеристику природных, экономических, социальных особенностей конкретной территории. Национальный компонент связан с историческими традициями, самобытностью и культурой народов, населяющих регион, призван через содержание образования обеспечить освоение комплекса сведений о

природе, обществе, человеке, который делает из субъекта обучения гражданина данной республики, территории, является важным фактором закрепления молодежи на своей территории, успешной адаптации в сфере производства, труда [46].

Анализ регионализации как тенденции развития образования дает основания для выделения основных функций, которые призвана реализовать регионализация образования:

1) обеспечение целостности и самодостаточности сферы образования для решения совокупности задач концептуально-содержательного, методико-технологического, материально-технического развития образования региона в целом, а также составляющих его территорий;

2) обеспечение целостности и самодостаточности сферы непрерывного образования региона для возможно более полного удовлетворения «на месте» всех образовательных запросов и потребностей населения в целом, каждого субъекта обучения и воспитания в отдельности;

3) стимулирование развития и саморазвития в регионе собственной оригинальной системы непрерывного образования, целостно отражающей специфику региона и потребностей его многоаспектного развития, вносящей в это развитие свой («педагогический») вклад;

4) важнейшая лично ориентированная функция регионализации образования - развитие стремления и возможностей каждого человека - жителя региона, и прежде всего молодежи, к общекультурной идентификации, т. е. к осознанию своей принадлежности к определенной культуре, присвоению ее ценностей, свободному выбору и осуществлению образа жизни, соответствующего общечеловеческим, национальным и региональным духовным ценностям, и традициям.

Таким образом, регионализация - это не только естественным образом сформировавшаяся в современных условиях тенденция развития образования.

Причины, обуславливающие ее, и функции, которые она призвана выполнять, позволяют говорить о регионализации как самостоятельном важном принципе организации, функционирования и развития образовательной сферы Российской Федерации.

В рамках такого подхода Правительством РФ, Министерством образования и науки РФ в последние годы разработан и последовательно реализуется ряд проектов и программ, направленных на поддержку и развитие научного и образовательного потенциала регионов, развитие региональных систем образования.

Так, путем укрупнения вузов (через объединение университетов и институтов, слияние вузов с научными организациями, технопарками и производственными структурами и пр.) в этот период создана сеть федеральных университетов, призванных выступать драйверами развития экономики, социокультурной сферы, образования во всех восьми федеральных округах [18].

Министерством образования и науки РФ реализован проект формирования сети исследовательских университетов из числа вузов - лидеров в важнейших направлениях научно-исследовательской деятельности, прежде всего - по высокотехнологичным специальностям и профилям подготовки необходимых стране и регионам кадров.

Такая практика получила дальнейшее развитие в конце 2015 - начале 2016 г., когда в регионах (вне Москвы и Санкт-Петербурга) на конкурсной основе началось формирование сети вузов - опорных университетов, целевым образом направленных на удовлетворение потребностей региона в кадрах, в научных исследованиях и разработках, ориентированных на особенности регионов, специфику их производственно-технологической деятельности, экономики. сегодня таких университетов.

В 2017 г. в контексте целенаправленной политики регионализации образования было объявлено о начале формирования новой сети образовательных организаций высшего образования - университетских

центров инновационного, технологического и социального развития регионов.

Критерии отбора таких университетов направлены на глубокое вовлечение вузов в деятельность по поддержке необходимых для развития региона инноваций в различных сферах, в том числе в производстве, социальной сфере, культуре, образовании.

В настоящее время таких центров 51 в 39 регионах страны. Поставлена задача довести к 2025 г. их число до ста.

Можно сделать вывод о том, что регионализация образования - это важная и устойчивая тенденция развития российского образования, во многом определяющая направленность действий по модернизации отечественного образования на многие годы вперед.

Об этом свидетельствуют и последние важнейшие государственные программные документы, касающиеся сферы образования.

Прежде всего, это задачи и содержание Национального проекта «Образование», объявленного майским указом президента Российской Федерации (7 мая 2018 г., № 204), красной нитью в котором проходит забота о наращивании в интересах личности и регионов образовательного-воспитательного потенциала систем образования (в том числе и высшего) в стране в целом, в каждом регионе - субъекте РФ, в каждой образовательной организации [46].

Такая установка реализуется во всех федеральных проектах, направленных на реализацию Национального проекта «Образование». Их всего десять, перечислим их все без исключения: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Современные родители», «Цифровая школа», «учитель будущего», «Молодые профессионалы», «Новые возможности для каждого», «Социальная активность», «Социальные лифты для каждого», «Повышение конкурентоспособности российского высшего образования» [48].

Итак, в начале нынешнего века явным фаворитом в дискурсе гуманитарных наук была теория глобализации. Для этого были объективные причины, однако все же с нынешней точки зрения, очевидно, что исследователям данный процесс мыслился гораздо более быстрым и позитивным, нежели это произошло в действительности. И хотя формально от концепта глобализации никто не отказывался, в настоящее время на первый план выходит другой концепт - концепт регионализации. Конечно, глобализация и регионализация не исключают друг друга. Регионализация даже может рассматриваться как элемент глобализации. И все же у регионализации есть свои особенности, которые необходимо учитывать. Идея регионализации образования тесно связана с идеей автономии вуза. Обе эти идеи являются выражением стремления к демократизации и децентрализации, усилению самостоятельности вузов и их творческого участия в образовательном процессе с учетом местной специфики.

Вывод по третьей главе. Несмотря на определенные важные достижения в деле правовой регламентации системы высшего образования в постсоветский период, нельзя сказать, что не осталось вопросов, которые нуждаются в совершенствовании. И дело не только в том, что те или иные правовые акты несовершенны. Общество, человек, технологии не стоят на месте, что требует периодически изменять законодательную базу, приводя ее в соответствие с текущим моментом. Примером здесь может служить бурное развитие цифровых технологий. Законодательство в сфере высшего образования должно обеспечивать ускоренную и полноценную модернизацию российского общества. Для этого требуется создать единую, согласованную, лишенную противоречий и несбалансированности, лишенную пробелов систему современного образовательного права. Законодатели должны хорошо поработать, создав такие нормативные правовые акты, которые учитывали бы интересы всех заинтересованных сторон и смогли бы стать полноценной работающей основой для модернизации системы высшего образования по современным стандартам

мирового уровня. Автономность организаций системы высшего образования в той или иной степени существовала всегда, что связано с самой спецификой высшего образования. В Советский период нашей истории эта автономность была сведена к минимуму, но даже в это время в сравнении с другими советскими институтами она все же хоть как-то была представлена. В новых условиях в современной России проблема автономии вновь выходит на первый план, поскольку это имеет не только идеологическое значение, но и значение прагматическое, утилитарное. Вместе с тем нельзя сказать, что государственный контроль – это абсолютное зло, которое необходимо полностью устранить. Вовсе нет, в разумных пределах государственный контроль необходим, поскольку подчас только он может обеспечить соблюдение общих необходимых требований. Таким образом, речь в настоящее время не идет только об автономии вуза или только о государственном контроле. Речь идет о поиске оптимального соотношения автономии и государственного контроля, когда оба этих института взаимовыгодно дополняют друг друга, обеспечивая максимально эффективную модель существования вуза. Нахождение такой модели и ее юридическое закрепление является важнейшей задачей современной высшей школы. В начале нынешнего века явным фаворитом в дискурсе гуманитарных наук была теория глобализации. Для этого были объективные причины, однако все же с нынешней точки зрения, очевидно, что исследователям данный процесс мыслился гораздо более быстрым и позитивным, нежели это произошло в действительности. И хотя формально от концепта глобализации никто не отказывался, в настоящее время на первый план выходит другой концепт - концепт регионализации. Конечно, глобализация и регионализация не исключают друг друга. Регионализация даже может рассматриваться как элемент глобализации. И все же у регионализации есть свои особенности, которые необходимо учитывать. Идея регионализации образования тесно связана с идеей автономии вуза. Обе эти идеи являются выражением стремления к демократизации и

децентрализации, усиления самостоятельности вузов и их творческого участия в образовательном процессе с учетом местной специфики.

Заключение

Таким образом, в результате проведенного исследования были получены следующие результаты.

Становление современной системы высшего образования по западному образцу в нашей стране приходится на начало XVIII века и связано оно с политикой тотальной вестернизации, которую проводил русский царь Петр I. Первоначально к высшим учебным заведениям относились учебные заведения, которые могли иметь разное название, в том числе «школа», но с 1747 года высшими стали считаться только учебные заведения, которые назывались либо академия, либо университет. Обобщая можно сказать, что в дореволюционный период определяющую роль в правовой регламентации сферы высшего образования играли конкретные правовые акты, создаваемые по случаю создания того или иного образовательного учреждения. Эти правовые акты могут быть разделены на две группы. Во-первых, это документы учредительного характера (к их числу следует отнести «утвердительные грамоты» и сходные с ними документы, издаваемые по случаю учреждения вуза). Во-вторых, это правовые акты и регламентирующего характера (к их числу относятся уставы, постановления, а также правила учебных заведений). Именно эти документы были определяющими для правового положения высшего учебного заведения в Российской империи. Существование подобного рода правовых документов позволяет говорить об оформлении в данный период сравнительно самостоятельной сферы правового регулирования образовательных отношений, хотя оформления в отдельную отрасль права в этот период еще не происходит. В ходе составления Свода законов Российской империи было предпринята систематизация в области правовых актов, связанных с высшими учебными заведениями и к 1893 году создан посвященный этому раздел, который назывался «Свод уставов учёных учреждений и учебных

заведений». Также был создан механизм планового издания новых правовых актов в сфере высшего образования в специальных (ведомственных) изданиях Министерства народного просвещения.

После революции 1917 года в жизни нашей страны произошли серьезные, можно даже сказать радикальные изменения. Они затронули и систему высшего образования, включая и правовую регламентацию деятельности высших учебных заведений. До 1921 года не было единого правового акта, который регламентировал бы деятельность высшей школы. Существовали лишь частные положения для различных учебных заведений. Но в 1921 году ситуация изменяется и принимается единый правовой акт для всех учреждений системы высшего образования. Он носил название Положение о высших учебных заведениях СУ, 1921, № 65 и имел силу закона (в тех реалиях - Декрета). Фактически данный документ был Уставом высшей школы и его так нередко называют в литературе, хотя формально такого названия данный документ не носил. В нем не было и речи ни о какой автономии высших учебных заведений. Все вузы полностью подчинялись в своей деятельности государству, которое контролировало все аспекты деятельности вузов. С определенными изменениями такая ситуация существовал все время советской власти.

После крушения советской власти в нашей стране сформировалось новая законодательная база в сфере высшего образования. К числу основополагающих правовых актов в этой области следует отнести, прежде всего, Конституцию РФ, а также Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Кроме того, сюда же относятся все нормативные правовые акты, которые принимаются в соответствии с этими основополагающими законами в сфере образования. Первым из названных главных законов, регламентирующих существование системы высшего образования в постсоветской России был принят Закон РФ «Об образовании»: это произошло в 1992 году и стало важным этапом в развитие вузов в нашей стране. Далее следует конституция

РФ (1993 год), а затем Федеральный закон по высшему образованию, его издание приходится на 1996 год. В это время страна активно пыталась уйти от советского прошлого, с надеждой смотрела на Запад и его опыт в высшем образовании. Правда этот опыт был весьма различен в западных странах и сам в то время подвергался активному пересмотру, но это не мешало именно в нем видеть идеал и цель преобразований отечественной системы высшего образования.

В современных условиях любая организация имеет определенный правовой статус, который позволяет этой организации успешно выполнять свои функции. Сказанное справедливо и для организаций системы высшего образования. Правовой статус можно определить, как правовое положение субъекта права, что предполагает перечень его прав и обязанностей. В зависимости от сферы деятельности конкретизация правового статуса организации предполагает обращение к определенной отрасли права, которая регламентирует эту сферу деятельности. Если обобщить теоретические и реальные подходы к анализу правового статуса вуза, то можно выделить следующие его обязательные и важные элементы: 1) цели и задачи; 2) правовые основания организации вуза; 3) функции, права и обязанности и его ответственность; 4) правовой режим управления вузом, структура и функции его администрации. В зависимости от ситуации данные характеристики могут дополняться иными, если это позволяет получить более адекватное представление об описываемом высшем учебном заведении, его положении в системе высшего образования.

Любая организация вуз нуждается в управлении, под которым обычно понимают определенные формы координации деятельности подразделений вуза, распределения ресурсов, обязанностей и ответственности между ними направленную на реализацию имеющейся у вуза цели существования и деятельности. Как правило, управление вузом формализована, прописана в уставных документах, что позволяет избегать двусмысленностей и противоречий в процессе управления. В современных условиях для

управления вузом характерна тенденция к децентрализации и расширению коллегиальных форм управления. Отдельные структурные подразделения получают больше прав (но и больше ответственности), поскольку считается, что на местах лучше можно организовать эффективное управление образовательным процессом в современных условиях. Вместе с тем все подразделения вуза, все коллегиальные органы должны субъективно ощущать себя частью единого целого и объективно руководствоваться в своей деятельности интересами этого целого, интересами, которые зафиксированы в правовых документах, регламентирующих деятельность вуза. Также не следует забывать, что как организация с юридически закрепленными правами и обязанностями вуз несет ответственность за определенные, нарушающие эти права и обязанности административные правонарушения. Примером здесь может быть некачественное оказание образовательных услуг или нарушение прав студентов и преподавателей в том или ином вопросе. Управление вузом в стратегической перспективе призвано способствовать достижению стоящей перед ним цели и задач, как частных моментов этой цели.

Традиционно модель управления вузом (начиная с советских времен) имела строго централизованный характер с четко организованной вертикалью властных отношений. У такой модели есть свои плюсы, но есть и недостатки. В настоящее время некоторые авторы предлагают полностью отказаться от такой модели, но это вряд ли будет способствовать совершенствованию управления вузом. Более правильным представляется подход, который предполагает постепенную модернизацию традиционной модели с учетом тенденций к автономизации как самого вуза, так и его структурных подразделений, а также усиление коллегиальных моментов, которые предполагают участие всех компетентных и заинтересованных лиц в управлении определенным направлением деятельности в рамках вуза. Не следует стремиться к созданию некоей идеальной модели такой модернизации традиционной модели управления, поскольку у каждого вуза

существует своя специфика, с учетом которой в каждом конкретном случае и следует действовать. Вместо стремления к общей модели куда полезнее сформулировать общие принципы, на которые должны ориентироваться все вузы в процессе создания модели управления. Главный такой принцип должен заключаться в эффективности управления, которая проверяется на практике, когда поставленные цели и задачи успешно реализуются

Всем очевидно, что преподаватель и студент являются главными субъектами образовательного процесса. Студент занимает это место по причине того, что именно для него и существует вся система высшего образования: она призвана качественно изменить выпускника школы, превратить его не только в первоклассного специалиста, но и в успешного и патриотичного гражданина своей страны. Преподаватель же является тем, кто по преимуществу осуществляет это превращение. В этой связи весьма важно комфортное существование студентов и преподавателей в вузе, полноценная реализация их правового статуса, который в самом общем виде можно представить, как совокупность прав и обязанностей. Правовой статус педагогических работников подробно рассматривается как в отечественном, так и в международном праве, которое признает наша страна. Если говорить о российском законодательстве по данному вопросу, то следует указать на Трудовой Кодекс РФ, а также на ФЗ «Об образовании в РФ». Кроме того, этого вопроса касаются различные ведомственные нормативные правовые акты. Что касается правового статуса студента, то и в этом случае существуют определенные проблемы, многие из которых связаны с несовершенством действующего отечественного законодательства по данному вопросу, в том числе с противоречивостью отдельных норм, что оставляет поле для различных толкований и даже произвола со стороны администрации вуза и преподавателей.

Несмотря на определенные важные достижения в деле правовой регламентации системы высшего образования в постсоветский период, нельзя сказать, что не осталось вопросов, которые нуждаются в

совершенствовании. И дело не только в том, что те или иные правовые акты несовершенны. Общество, человек, технологии не стоят на месте, что требует периодически изменять законодательную базу, приводя ее в соответствие с текущим моментом. Примером здесь может служить бурное развитие цифровых технологий. Законодательство в сфере высшего образования должно обеспечивать ускоренную и полноценную модернизацию российского общества. Для этого требуется создать единую, согласованную, лишенную противоречий и несбалансированности, лишенную пробелов систему современного образовательного права. Законодатели должны хорошо поработать, создав такие нормативные правовые акты, которые учитывали бы интересы всех заинтересованных сторон и смогли бы стать полноценной работающей основой для модернизации системы высшего образования по современным стандартам мирового уровня. Важно развивать инвестиционную привлекательность вузов, для того, чтобы не только государство финансировало их. Если бы вузы смогли обеспечить приток инвестиций, это, при правильном их использовании, помогло бы решить многие проблемы, связанные с нехваткой средств. Это способствовало бы и повышению степени автономности вузов, а также развитию традиционных университетских свобод в новых цифровых условиях существования.

Автономность организаций системы высшего образования в той или иной степени существовала всегда, что связано с самой спецификой высшего образования. В Советский период нашей истории эта автономность была сведена к минимуму, но даже в это время в сравнении с другими советскими институтами она все же хоть как-то была представлена. В новых условиях в современной России проблема автономии вновь выходит на первый план, поскольку это имеет не только идеологическое значение, но и значение прагматическое. утилитарное. Вместе с тем нельзя сказать, что государственный контроль – это абсолютное зло, которое необходимо полностью устранить. Вовсе нет, в разумных пределах государственный

контроль необходим, поскольку подчас только он может обеспечить соблюдение общих необходимых требований. Таким образом, речь в настоящее время не идет только об автономии вуза или только о государственном контроле. Речь идет о поиске оптимального соотношения автономии и государственного контроля, когда оба этих института взаимовыгодно дополняют друг друга, обеспечивая максимально эффективную модель существования вуза. Нахождение такой модели и ее юридическое закрепление является важнейшей задачей современной высшей школы.

В начале нынешнего века явным фаворитом в дискурсе гуманитарных наук была теория глобализации. Для этого были объективные причины, однако все же с нынешней точки зрения, очевидно, что исследователям данный процесс мыслился гораздо более быстрым и позитивным, нежели это произошло в действительности. И хотя формально от концепта глобализации никто не отказывался, в настоящее время на первый план выходит другой концепт - концепт регионализации. Конечно, глобализация и регионализация не исключают друг друга. Регионализация даже может рассматриваться как элемент глобализации. И все же у регионализации есть свои особенности, которые необходимо учитывать. Идея регионализации образования тесно связана с идеей автономии вуза. Обе эти идеи являются выражением стремления к демократизации и децентрализации, усилению самостоятельности вузов и их творческого участия в образовательном процессе с учетом местной специфики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 13.01.21).
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2020) – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/ (дата обращения: 14.01.21).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.01.2021) – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 14.01.21).
4. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 15.01.21).
5. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. М 204 – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (дата обращения: 11.01.21).
6. Полное собрание законов Российской империи [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php (дата обращения: 22.11 20).

Литература

7. Аврус, А.И. История российских университетов / А.И. Аврус. - М.: Московский общественный научный фонд, 2001. - 85 с.
8. Астапенко, С. С. Разработка проекта нового университетского устава в годы Столыпинских реформ / С. С. Астапенко // Вестник Кемеровского государственного университета. - 2012. - № 3 (51). - С. 25-29.
9. Васильева, Ю. В. К вопросу о языке законов в сфере права социального обеспечения // Юридическая техника. – 2009. – № 3. – С. 394-399.
10. Вековцева, Т.А. Система содействия профессиональному саморазвитию преподавателя вуза / Т.А. Вековцева // Научно-педагогическое обозрение. Pedagogical Review. - 2014. - № 2 (4) - С. 68-72.
11. Воронина, Ю.В. Структура и содержание профессиональной готовности педагога к реализации ФГОС общего образования / Ю.В. Воронина // Вестник Оренбургского государственного университета. - 2018. - № 4 (216). - С.23-30.
12. Галкин, К. Т. Высшее образование и подготовка научных кадров в СССР. – М.: Советская наука, 1958. – 175 с.
13. Загузов, Н.И. Становление и развитие квалификационных научно-педагогических исследований в России (1934-1997 гг.). – СПб., 1998. – 375 с.
14. Захаров, И. В. Миссия университета в европейской культуре / И. В. Захаров, Е. С. Ляхович. - М.: Фонд «Новое тысячелетие», 1994. - 240 с.
15. Захаров, В. В. Как готовить юриста: изучая русские рецепты. Очерки истории юридического образования в России второй половины XIX - начала XX века / В. В. Захаров. - Курск: Изд-во Курск. ун-та, 2006. - 297 с.

16. Захаров, В. В. Основные этапы эволюции правового статуса университета в России (Историко-юридический очерк) / В. В. Захаров // Ученые записки: электрон. науч. журн. Кур. гос. ун-та. - 2013. - № 1 (25). - Режим доступа: <http://www.scientific-notes.ru/pdf/029-019.pdf>. (дата обращения: 22.11.20).
17. Зипунникова, Н. Н. Законодательство об образовании и научной деятельности и его систематизация в императорской России / Н. Н. Зипунникова // Систематизация законодательства в России. - М.; Новгород; Екатеринбург, 2008. - С.67-83.
18. Зипунникова, Н. Н. «Университеты учреждаются для преподавания наук в высшей степени». Российское законодательство об университетах XVIII - начала XX века: монография / Н. Н. Зипунникова. - Екатеринбург: Ур. гос. юрид. акад., 2009. - 440 с.
19. Зипунникова, Н. Н. Правовой статус ученого в Российской империи (особенности формирования ключевых компонентов) / Н. Н. Зипунникова // Ученые записки: электрон. науч. журн. Кур. гос. ун-та. - 2010. - № 2 (14). - Режим доступа: <http://www.scientific-notes.ru/pdf/014-20.pdf>. (дата обращения: 22.11.20).
20. Зипунникова, Н. Н. Особенности правового регулирования университетского образования в дореволюционной России / Н. Н. Зипунникова // Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений: материалы междунар. конф. (Самара, 14-15 мая 2001 г.). - Самара, 2001. - С. 166-169.
21. Змеёв, С.И. Применение андрагогических принципов обучения в подготовке и повышении квалификации специалистов / С.И. Змеёв // Человек и образование. - 2014. - №1 (38). - С. 8-14.
22. Иванов А. Е. Высшая школа России в конце XIX - начале XX в.: монография / А. Е. Иванов. - М.: Институт Российской истории РАН, 1991. - 392 с.

- 23.Иванов, А. Е. Ученые степени в Российской империи XVIII в. – 1917 г. / А. Е. Иванов. – М.: Институт российской истории. РАН, 1994. – 198 с.
- 24.Иванов, А.Е. Мир российского студенчества: конец XIX - начало XX века: Очерки / А.Е. Иванов. - М.: Новый хронограф, 2010. - 360 с.
- 25.История педагогики и образования. От зарождения воспитания в первобытном обществе до конца XX в.: учеб. пособие для педагог. учебных заведений / под ред. академика РАО А. И. Пискунова. 2-е изд., испр. и дополн. – М.: ТЦ «Сфера», 2001. – 512 с.
- 26.История педагогики и образования: учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений / [И. Н. Андреева, Т. С. Буторина, З. И. Васильева и др.]; под ред. З. И. Васильевой. 5-е изд., стер. – М.: Издат. центр «Академия», 2009. – 432 с.
- 27.Каргиева, З.К., Шапка, И.С. Оценка качества и результативности условий повышения квалификации педагогических кадров / З.К. Каргиева, И.С. Шапка // Вестник университета. – 2011. – № 21. – С. 118-121.
- 28.Князев Е.А. Высшее негосударственное образование в России: история и современность. – М., 1993. – 68 с.
- 29.Ковшова, Е. С. Роль аттестации в профессиональной деятельности педагога и его социальном самочувствии / Е.С. Ковшова // Современные научные исследования и инновации. – 2016. – № 12 (68). – С. 1301-1304.
- 30.Кодан, С. В. Полное собрание законов Российской империи (к 175-летию издания) / С. В. Кодан // Российский юридический журнал. - 2006. - № 1. - С.49-55.
- 31.Кодан, С. В. М. М. Сперанский и систематизация законодательства в России / С. В. Кодан // Советское государство и право. - 1989. - № 6. - С.112-126.

- 32.Коротков, А.М., Сергеев, Н. К. Регионализация как тенденция развития современного российского образования / А. М. Коротков, Н. К. Сергеев // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2019. № 3. С.78-85.
- 33.Кулябко, Е.С. Замечательные питомцы Академического университета: Биографические очерки / Е.С. Кулябко. – Л.: Наука, 1977. – 229 с.
- 34.Куприянова, И.Е. Качество жизни и психическое здоровье педагогов, работающих в различных системах образования (общее, коррекционное, инклюзивное) / И.Е. Куприянова, Б.А. Дашиева, И.С. Карауш // Вестник ТГПУ. - 2013. - № 11 (139). - С. 87-91.
- 35.Лаврентьева, И.В. Критерии эффективности процесса повышения квалификации, ориентированного на личностно-профессиональное развитие педагога / И.В. Лаврентьева, И.П. Цвелюх // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В.П. Астафьева. - 2010. - № 1. -С. 46-53.
- 36.Лаврентьева, И.В. Предпочитаемые педагогами форматы повышения квалификации / И.В. Лаврентьева, И.П. Цвелюх // Концепт. - 2018. - № 7. - С. 1-16.
- 37.Ладнушкина, Н.М. Локальные нормативные акты: типичные нарушения при разработке и принятии // Народное образование. – 2018. – №4. – С.46-53.
- 38.Лебин, Б.Д. Подбор, подготовка и аттестация научных кадров в СССР. – М, 1986. – 385 с.
- 39.Леонова, Т. Ю. Федеральные государственные образовательные стандарты в сфере юриспруденции как гарантия права на высшее юридическое образование / Т. Ю. Леонова // Вестник Кемеровского государственного университета. - 2015. - Т. 2, № 2 (62). - С. 176-181.
- 40.Медник, Е.А. Профессиональные сообщества и их роль в повышении квалификации педагогов / Е.А. Медник //

Профессиональное образование в России и за рубежом. - 2015. - № 2 (18). - С. 80-84.

41. Минюрова, С. А., Леонова, О. И. Профессиональный экзамен: оценка квалификации педагога на соответствие требованиям профессионального стандарта / С.А. Минюрова, О. И. Леонова, // Психологическая наука и образование. – 2016. – Т. 21. – № 2. – С. 66-75.
42. Мычко, Е. И., Кайгородова, О. В. Факторы мотивации профессионального роста педагогов / Е. И. Мычко, О. В. Кайгородова // Научно-методический электронный журнал «Калининградский вестник образования». – 2019. – № 3 (сентябрь). – С. 24-29.
43. «Мягкий путь» вхождения российских вузов в Болонский процесс / Гл. ред. А.Ю. Мельвиль. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2005. – 352 с.
44. Наумов, С. В. Регионализация образования и стратегии управления его развитием / С. В. Наумов // Интеграция образования. - 2004. - № 4 (37). - С.90-103.
45. Пахомов, С.И., Гуртов, В.А., Аристер, Н.И., Мацкевич, И.М. О состоянии систем подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации / С.И. Пахомов, В.А. Гуртов, Н.И. Аристер, И.М. Мацкевич // Юридическое образование и наука. – 2010. – № 3. – С. 2-9.
46. Певцова, Е.А. Правовое регулирование «цифровизации» образовательных отношений // Народное образование. 2018. № 7. С.87-95.
47. Перегонцева, Т.В. Роль аттестации в повышении качества педагогического труда // Среднее профессиональное образование. – №4. – 2011.- С.9-11.
48. Першина, Л. Б. Актуальные проблемы реализации прав, свобод и гарантий педагогических работников / Л. Б. Першина. // Актуальные

- вопросы юридических наук : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2018 г.). - Чита : Издательство Молодой ученый, 2018. - С. 5-7.
- 49.Петров, Ф.А. Формирование системы университетского образования в России: монография: в 4 т. / Ф.А. Петров. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2002-2004.
- 50.Петров, Ф.А. Университетский Устав 1804 г. и становление системы университетского образования в России / Ф.А. Петров // Вестник Московского ун-та. Серия 8. История. – 2004. – № 2. – С. 57-95.
- 51.Плаксин, С.И. Качество высшего образования: инвестиция в интеллект // Высшее образование для XXI века: Научная конференция 22-24 апреля 2004 г. Пленарные заседания. - М.: Изд-во МГУ, 2004. - С. 48-53.
- 52.Подповетная, Ю.В. Концепция развития научно-методической культуры преподавателя вуза: монография / Ю.В. Подповетная, И.В. Резанович. - Москва: ВЛАДОС, 2012. - 258 с.
- 53.Посохов, С. И. Уставы российских университетов XIX века в оценках современников и потомков / С. И. Посохов // Вопросы образования. - 2006. - № 1. - С. 370-381.
- 54.Рябов, В. М. Становление и развитие отечественного профессионального образования // Вестник Брянского государственного технического университета. – 2006. – № 1 (9). – С. 129-135.
- 55.Рябов, В.В., Фролов, Ю.В., Махотин, Д.А. Сертификация педагогических работников / В.В. Рябов, Ю.В. Фролов, Д.А. Махотин // Управление образованием. – 2013. – № 1 (18). – С. 92-101.
- 56.Скрипилев, Е. А. О юридическом образовании в дореволюционной России (XVIII - начало XX в.) / Е. А. Скрипилев // Государство и право. - 2000. - № 9. - С. 81-90.

57. Спасская, В. В. Современная система российского законодательства об образовании / В. В. Спасская // Право и образование. – 2006. – № 5. – С.38-44.
58. Чиканова, Л. А. Организация и порядок проведения аттестации работников / Л., Чиканова // Хозяйство и право. – 2008. – № 9. – С.60-69.
59. Чуткерашвили, Е.В. Развитие высшего образования в СССР [Текст]. - Москва : Высш. школа, 1961. - 240 с.
60. Штамм, С.И. Управление народным образованием в СССР (1917 - 1936 гг.) / С.И. Штамм. – М.: Наука, 1985. – 264 с.
61. Щербаков, А.В. Развитие профессионального мастерства педагога как воспитателя: потенциал сетевых профессиональных сообществ / А.В. Щербаков // Отечественная и зарубежная педагогика. - 2019. - Выпуск 2. - № 1 (58). - С. 42-54.
62. Щетинина, Г.И. Университеты в России и устав 1884 года [Текст] / Г. И. Щетинина ; АН СССР ; Ин-т истории СССР. - Москва : Наука, 1976. - 231 с.
63. Эймонтова, Р.Г. Русские университеты на грани двух эпох: От России крепостной к России капиталистической / Р.Г. Эймонтова. – М.: Наука, 1985. – 351 с.
64. Ягофаров, Д. А. Методология теоретического анализа образовательного нормотворчества: приглашение к дискуссии / Д. А. Ягофаров // Право и образование. – 2006. – № 3 (16). – С.162-168.
65. Якушев, А.Н. Развитие государственной системы аттестации научных кадров в Российской империи / А.Н. Якушев. – Сочи: НОУ ВПО «Черноморская гуманитарная академия», 2009. – 560 с.

Диссертационные исследования

- 66.Балашов, А.Е. Правовое регулирование приносящей доход деятельности в сфере высшего образования: автореферат дис. ... канд. юридич. наук. М., 2016.– 30 с.
- 67.Рожков, В.И. Правовое положение негосударственного высшего учебного заведения в организационно-правовой форме учреждения по законодательству Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Волгоград , 2006.–24 с.