
УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

Е.Н. ЩЕРБАК,
доктор юридических наук,
кандидат исторических наук,
профессор

E.N. SCHERBAK,
doctor of jurisprudence,
candidate of historical sciences,
professor

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ

BECOMING AND DEVELOPMENT OF MANAGEMENT HIGHER BY TRADE EDUCATION IN RUSSIA

На современном этапе развития общества образование играет определяющую роль в формировании гражданского общества, создании инновационной экономики, основанной на знаниях и наукоемких технологиях. Именно от образования зависит экономическая мощь и потенциал Российского государства, ибо те кадры, которые обучаются в высших учебных заведениях, будут отвечать за государство, оперируя экономическими инструментами.

Ключевые слова: воспитание и обучение человека, научно обоснованные методы определения стоимости образовательных услуг и ценообразования, первый национальный университет, содержание государственной политики в области образования.

Оn the modern stage of development of society education acts determining part in forming of civil society, creation of innovative economy, based on knowledges technologies. Economic power and potential of the Russian state depends exactly on education, because those shots which are taught in higher educational establishments will be responsible for the state, operating economic instruments.

Key words: education and teaching of man, scientifically grounded methods of determination of cost of educational services and pricing, first national university, maintenance of public policy in area of education.

Образование в настоящее время представляет собой целенаправленный процесс воспитания и обучения человека, сопровождающегося констатацией достижения обучающимся установленных государством образовательных стандартов. Под получением образования понимается достижение и подтверждение образовательного ценза, что удостоверяется соответствующим документом¹.

Россия в плане образовательного процесса и его законодательной регламентации находится на начальной стадии и существует несколько возможных направлений его развития². В настоящее время российский рынок платных образовательных услуг стремительно развивается. Несмотря на становление рыночных форм экономических отношений, в области цен на образовательные услуги часто отсутствует экономическая обоснованность. Зачастую наблюдается применение демпинговых цен, ценовая дискриминация потребителей услуг, завышение затрат по отдельным программам, значительная дифференциация качества обучения при одина-

ковой стоимости, перекачка денежных средств из филиалов в столичные вузы, финансовые пирамиды.

Преодолению таких негативных тенденций во многом может способствовать применение научно обоснованных методов определения стоимости образовательных услуг и ценообразования.³

Управление высшим профессиональным образованием представляет собой один из видов административной деятельности в совокупности со всеми высшими учебными заведениями, которое направлено на создание и использование эффективного механизма взаимодействия управляющих органов и вузов для более качественной работы последних⁴.

В настоящее время в Российской Федерации принимаются меры к совершенствованию управления высшим профессиональным образованием, переходу российских учреждений на современные эффективные механизмы управления. Причиной этому служит естественная заинтересованность государства, в связи с чем представляется необходимым изучение истории становления и развития управления высшим профессиональным образова-

¹ См.: Миннигулова Д. Б. Проблемы понятия и структуры образовательного права // Право и образование. 2009. № 4. – С. 21-28; Миннигулова Д.Б. Проблемы формирования образовательного права в правовом государстве // Правовое государство: Теория и практика. 2009. № 16. – С. 10-15.

² См.: Шеверева Е.А. Экономические основы функционирования государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005. С. 23.

³ См.: Грудцына Л.Ю. Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» трудночитаем и трудноисполним // Образование и право. 2011. № 2(18). С. 30-35.

⁴ См.: Кирилловых А.А. Административно-правовое регулирование управления в высшем образовательном учреждении // Административное и муниципальное право. 2008. № 12.

нием, поскольку выявление недостатков российского законодательства в разные периоды времени поможет дать оценку современному законодательству, послужит ориентиром для совершенствования нынешних нормативных актов.⁵

С момента появления данного института до его современного законодательного закрепления прошло несколько определенных периодов развития и его становления.

Первым периодом следует считать появление высших учебных заведений. Первым университетом на нынешней территории России был основанный в 1544 г. Кенигсбергский университет «Альбертина» в нынешнем Калининграде, старейший из действовавших на территории СССР основанный в 1579 г. Вильнюсский университет. В 1724 г. был создан и в 1766 г. закрыт Академический университет в Санкт-Петербурге (действовал как часть Петербургской Академии наук). Некоторые прослеживают его деятельность и после 1766 г., устанавливая преемственность с открытой на его базе в 1783 г. гимназией, педагогическим институтом (1804), главным педагогическим институтом и Петербургским университетом,

⁵ См.: *Грудцына Л.Ю., Петров С.М.* Бюджетные образовательные учреждения: реформирование и последствия перевода в автономные учреждения // *Образование и право.* 2011. № 2(18). С. 94–105. 1,2 п.л./0,8 п.л.

⁶ См.: *Петербургская Академия наук в истории академий мира: Материалы Междунар. конф.: В 4 т.* СПб., 1999; *Кре-*

считая его первым российским университетом⁶.

Однако в России в советские времена принято было считать, что первым является Московский университет, который был открыт в 1755 г. По Указу императрицы Елизаветы Петровны.

По этому поводу есть разные мнения. Одни ученые считают, что решающее влияние оказал М.В. Ломоносов и его взгляды, которые принял Шувалов и которые были изложены в указе в пяти пунктах, обосновывающих преимущества Москвы⁷. Другие считают, что именно в Москве сложились наиболее благоприятные условия для возникновения и постепенного становления культурного и интеллектуального центра особого толка, ставшего первым национальным университетом, главным учебно-научным центром⁸. Оба мнения представляются верными, хотя первостепенной причиной являлось удачное местоположение, а второстепенной – вклад в его развитие известных исторических деятелей.

В этом же году был принят Университетский устав, который определял содержание государственной

тинин Г.В., Брюшинкин В.Н., Гальцов В.И. Очерки истории Восточной Пруссии. Калининград: Янтарный сказ, 2002. С. 192.

⁷ См.: *Лебедева Е.* 25 января – Татьянин день // Библиотечное дело, <http://www.bibliograf.ru/materials/news/1178/>.

⁸ См.: *Университет для России: взгляд на историю культуры XVIII столетия /* Под ред. В.В. Пономаревой, Л.Б. Хорошиловой. М.: Рус. Слово, 1997. С.180–185.

политики в области образования. В документе были определены основные принципы системы образования России – государственное управление (в том числе социальная поддержка), академическое содержание учебных планов и программ, тесная связь образования и воспитания в духе православия, любви к Родине⁹.

Во главе университета был поставлен директор, назначавшийся высочайшим повелением из чиновников и отвечавший за академические, административные и финансовые вопросы. Кроме того, для внешнего наблюдения за университетом и ходатайств перед правительством о его нуждах предусматривались две должности кураторов, также назначавшихся императрицей из числа государственных деятелей. Директор еженедельно созывал общее собрание профессоров, на котором обсуждались все дела, касавшиеся преподавания и студенческой жизни; собранию принадлежали и судебные функции. О высокой автономии университета свидетельствовала подчиненность его только Сенату, исключительная подсудность профессоров «и прочих под университетской протекцией состоящих» лиц университетскому суду, освобождение сотрудников университета от налогов и сборов¹⁰.

⁹ См.: *Зайцева Л.А.* Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации: Дисс. ... канд.юрид.наук. М., 2008. С. 3.

¹⁰ См.: *Волосникова Л.М.* Законодательство России о высшем образовании

Органы управления, согласно первому Университетскому уставу, представляли собой некое сочетание исполнительных и судебных органов в сфере высшего образования. Подобный подход имел ряд недостатков, поскольку один и тот же орган одновременно вел образовательный процесс и налагал ответственность за ненадлежащее исполнение данной функции.

В 1884 г. был принят новый Университетский устав, который фактически ликвидировал автономию высших учебных заведений: ректоры, деканы и профессора отныне не избирались, были ограничены права ученых коллегий. Запрещались студенческие организации, устанавливалось наказание за провинность студентов – «отдача их в солдаты». Была введена повышенная учебная плата, что должно было ограничить возможность поступления в университеты. Вся университетская жизнь ставилась под надзор попечителя учебного округа, управление университетами сосредоточивалось в органе управления образованием¹¹.

Таким образом, для первого периода появления первых высших учебных заведений и определение государственной политики по их управлению характерна жесткая регламентация. Дисциплина и послушание было приоритетным.

С 1917 г. начинается второй период развития органов управления высшим образованием, который

в XVIII веке // История государства и права. 2006. № 6.

¹¹ См.: *Зайцева Л.А.* Указ.соч. С.29.

включал в себя этап первый – преобразование и установление на местах органов управления высшим образованием (1917–1936 гг.), этап второй – упорядочение управления высшим образованием (1936–1950 гг.).

Создание государственного аппарата по руководству системой образования впервые предусматривалось в Декрете ВЦИК и СНК от 9 ноября 1917 г. «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению», где указывалось: «Текущие дела должны пока идти своим чередом через Министерство Народного Просвещения. Министерство играло роль исполнительного аппарата при Государственной Комиссии по Народному Просвещению»¹². Из данного нормативного акта видно, что полномочия по управлению системой высшего образования были поделены между двумя органами, один из которых выполнял исполнительские функции, а другой – контрольные. Это уже говорит о том, что органы управления высшим профессиональным образованием стали развиваться, приобретать более масштабную структуру.

Сравнивая описанный аппарат управления с нынешним, отметим, что в настоящее время вузы подчиняются центральному органу – Федеральному агентству по образованию, а отраслевые (ведомственные) вузы имеют «двойное» подчинение.

Функции управления вузами сосредоточены не только в центральном органе управления, но и в других ведомственных органах (например, любой государственный медицинский университет также находится в подчинении Минздравсоцразвития).

Деятельность негосударственных высших учебных заведений регулируется (координируется) частными собственниками и только на уровне общих требований – органами специальной компетенции (например, Федеральным агентством по образованию). Контрольные же функции над деятельностью вузов в настоящее время осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Из сказанного следует, что в настоящее время органы управления высшим образованием стали иметь еще более развитую структуру и разграничение полномочий.

Согласно Декрету СНК РСФСР от 11 февраля 1921 г. «О народном комиссариате по просвещению (положение)», вузы стали подчиняться Главному комитету профессионально-технического образования (Главпрофобр)¹³. Такое подчинение охарактеризовало развитие начал межотраслевого управления координационного характера, что привело в дальнейшем к выделению специальных управленческих структур, ориентированных на про-

¹² См.: Декрет ВЦИК и СНК от 9 ноября 1917 г. «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению» // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 32.

¹³ См.: Декрет СНК РСФСР от 11 февраля 1921 г. «О народном комиссариате по просвещению (положение)» // СУ РСФСР. 1921. № 12. Ст. 78.

фессионально-техническое образование. Образовательные учреждения данного профиля в учебно-методическом плане возглавлялись Главпрофобром, при этом они находились в ведении некоторых министерств и ведомств. Как было сказано выше, сегодня такая структура сохранена и имеет положительный характер.

Декретом СНК РСФСР от 3 июля 1922 г. было утверждено Положение о высших учебных заведениях, согласно которому управление высшей школой находилось в ведении Народного комиссариата просвещения по Главному комитету профессионально-технического образования. Лишь Народный комиссариат просвещения имел право производить изменения вуза как в организации, так и в личном составе. Представители Губернского исполнительного комитета и его отделов, имевшие мандаты президиумов Губернских исполнительных комитетов, могли контролировать деятельность вуза и, в случае замеченных неправильностей, обращаться в органы Народного комиссариата просвещения.¹⁴

Руководство учебной и хозяйственной административной деятельностью вуза осуществлялось под общим наблюдением и контролем Главного Комитета профессио-

нально-технического образования Правления высшего учебного заведения¹⁵. Так, Декрет 1922 г. закрепил управление высшим образованием на местах в лице Губернского исполнительного комитета и его отделов в продолжение начатого процесса развития органов высшего профессионального образования. Установление местного управления подтверждало еще более жесткий контроль над деятельностью высших учебных заведений со стороны власти, что не позволяло вузам самостоятельно решать свои вопросы¹⁶.

Конституцией РСФСР 1925 г. для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления, входящими в круг ведения Совета Народных Комиссаров Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, были образованы 11 народных комиссариатов, в том числе Комиссариат просвещения. Таким образом, общее и непосредственное руководство народным образованием оставалось в ведении Народного комитета просвещения¹⁷.

Позднее, в 1928 г., при ВСНХ СССР было создано Главное управление высших и средних технических учебных заведений (Главвуз). В 1928–1930 гг. в целях приближения вузов к народному хозяйству

¹⁴ См.: Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Бюджетные образовательные учреждения: реформирование и последствия перевода в автономные учреждения // Образование и право. 2011. № 2(18). С. 94–105. 1,2 п.л./0,8 п.л.

¹⁵ См.: Декрет СНК РСФСР от 3 июля 1922 г. «Положение о высших учебных заведениях» // СУ РСФСР. 1922. № 43. Ст. 518.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Конституция РСФСР 1925 г., ст. 37 // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

последние были переданы в ведение наркоматов.

На базе крупных многофакультетных вузов в начале 30-х годов XX в. были созданы отраслевые институты; например, на базе Московской горной академии (основанной в 1918 г. по инициативе В. И. Ленина) – горный, геологоразведочный, нефтяной и торфяной институты, институт стали и институт цветных металлов и золота; на базе Московского высшего технического училища – механико-машиностроительный, аэромеханический, энергетический. В 1932 г. для общего руководства вузами при ЦИК СССР был создан Всесоюзный комитет по высшему техническому образованию (далее – ВКВТО)¹⁸.

Таким образом, главный управленческий орган был преобразован в Главтуз, но продолжалось развитие отраслевого управления вузами.

Первый этап второго периода можно охарактеризовать бурным развитием государственного аппарата по управлению высшим профессиональным образованием. Органы управления высшим образованием постепенно преобразовывались, приобретали более масштабную структуру, создавали свои органы на местах.

Однако управление высшим профессиональным образованием по-

прежнему носило характер командно-административной системы, что подтверждается разросшейся структурой аппарата управления и отсутствием в законодательной базе норм, предоставлявших право вузам быть самостоятельными в своей деятельности (вопросы вузов решали органы управления высшим образованием путем издания своих распорядительных актов).

Следующий этап берет свое начало с 1936 г., когда органы управления высшим образованием постепенно стали приобретать более систематизированный характер.

Упорядочению управления высшим образованием было посвящено Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) 1936 г. «О работе высших учебных заведений и руководство высшей школой», в котором определялись порядок приема в вузы, организация учебного времени и работы, система руководства высшей школой, порядок назначения профессорско-преподавательского состава, были установлены три формы работы преподавателя со студентами: лекции, проводимые профессорами и доцентами, практические занятия в лабораториях¹⁹.

Данным Постановлением руководство вузами было возложено на народных комиссаров руководителей ведомств, которые лично дол-

¹⁸ См.: Зиновьев С.И., Панно В.Г., Горшенев А.Н. Высшие учебные заведения // Культура в Волгоградской области, <http://www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/007/547.htm>.

¹⁹ См.: Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) 1936 г. «О работе высших учебных заведений и руководство высшей школой» // Сборник основных постановлений, приказов и инструкций. М.: Высшая школа, 1978. Т. 1, С. 14–18.

жны были знакомиться с вузами и заслушивать доклады их директоров. Во всех наркоматах и ведомствах должны были быть организованы управления вузами. Устанавливалась полная ответственность директора вуза перед советским государством за управления вузами²⁰. Органы управления были довольно близки к руководству вузов, а контроль над их деятельностью был строгим.

В 1936 г. в связи с широким развитием всех отраслей высшего образования вместо ВКВТО был учрежден Всесоюзный комитет по делам высшей школы. В 1938 г. утвержден типовой устав вуза, определивший его структуру и содержание работы²¹.

Таким образом, управление высшим профессиональным образованием стало приобретать характер более организованной системы, произошла регламентация деятельности вуза, как и в настоящее время.

Принятая Конституция РСФСР 1937 г. по-прежнему относила установление общих начал в области просвещения к ведению высших органов власти и органов государственного управления: устанавливалось, что Совет Народных Комиссаров РСФСР образуется Верховным Советом РСФСР и состоит, в том числе, из Председателя Комитета по делам высшей школы; СНК в составе имел народного комиссариата просвещения. Данные нормы

²⁰ Там же.

²¹ См.: *Зиновьев С.И., Панно В.Г., Горшенев А.Н.* Указ.соч.

законодательно закрепляли, что управление высшей школой относилось к компетенции Союза²².

Второй этап рассматриваемого периода характеризуется установлением конкретного и непосредственного управления со стороны наркоматов и ведомств, регламентацией деятельности вузов и ужесточением контроля над их деятельностью, по-прежнему лишавших их автономии.

С 1950 по 1980 гг. следует третий период совершенствования управления высшего профессионального образования, который включал в себя этап первый – передачу высших учебных заведений в ведение союзных республик и появление органа управления высшим профессиональным образованием – Министерства высшего образования РСФСР союзно-республиканского подчинения (1950–1974); второй этап – поддержание уровня управления высшим профессиональным образованием (1974–1980).

Этап первый третьего периода начался с 1950 г., в течение которого некоторые институты, не располагавшие материально-технической и учебно-научной базой, соответствующей новому этапу развития советской высшей школы, были объединены с крупными вузами. В это же время были основаны новые университеты, политехнические и

²² Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1937 г., ст. 125 // *Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК.* 1934. № 20. Ст.151.

отраслевые институты. Такому укрупнению способствовала необходимость в подготовке специалистов новых профилей по радиоэлектронике и электронной технике, автоматике и вычислительной технике, биофизике, биохимии²³.

Если сравнить происходивший процесс укрупнения с настоящим временем, то можно увидеть, что нынешняя государственная политика в сфере управления высшим профессиональным образованием также направлена на объединение вузов, что вполне оправданно, так как целью такого объединения является улучшение качества образования.

После 1953 г. была ослаблена чрезмерная централизация в управлении высшим образованием, что выразилось в появлении органов управления республиканского значения (например, Министерство высшего образования РСФСР).

«Для развития и совершенствования системы образования в стране высшие и средние учебные заведения из союзного подчинения были переданы в ведение союзных республик, и 29 июля 1959 г. было создано Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР союзно-республиканского подчинения. В его ведение было передано свыше 200 учебных заведений. Основными задачами Министерства являлось руководство подготовкой квалифицированных специалистов, изучение совместно с Госпланом РСФСР потребности в них,

²³ Цит.по: *Зиновьев С.И., Панно В.Г., Горшенев А.Н.* Указ.соч.

подбор и утверждение руководящих и научно-педагогических работников подведомственных учебных заведений, организация в вузах научно-исследовательских работ и издания для специальных учебных заведений научной и учебной литературы, материально-техническое обеспечение, финансирование и строительство подведомственных учебных заведений.

Рабочий аппарат Министерства состоял из трех главных отраслевых управлений (университетов, экономических и юридических вузов; инженерно-технических вузов; средних специальных учебных заведений) и 12 функциональных управлений и отделов.»²⁴

В РСФСР созревала необходимость в создании своего органа управления высшим образованием. Он был создан, и ему были подчинены все республиканские вузы, что представляется верным, поскольку для координации вузов в составе республики необходим приближенный орган, чем орган управления союзного значения. Созданное Министерство полностью решало все главные вопросы в сфере высшего образования. Положение вузов рассматриваемого этапа было менее самостоятельным, чем нынешнее их положение.

²⁴ Цит.по: Высшие органы государственной власти и органы центрального управления РСФСР (1917–1967 гг.) // Справочник (по материалам государственных архивов), подготовлен ЦГА РСФСР) // Правовая система «Консультант Плюс».

Следующий этап берет свое начало с 1974 г., когда органы государственного управления образованием (Министерство просвещения РСФСР, Государственный комитет РСФСР по профессионально-техническому образованию, Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР) стали проводить единую государственную политику в области народного образования.

Данные положения нашли отражение в Законе РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании», где были определены органы государственного управления народным образованием РСФСР: Министерство просвещения РСФСР, Государственный комитет РСФСР по профессионально-техническому образованию, Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР, – которые осуществляли в пределах своей компетенции единую государственную политику подготовки для народного хозяйства квалифицированных рабочих кадров и специалистов.²⁵

При этом разграничение полномочий происходило следующим образом: Министерство просвещения РСФСР руководило общим, средним образованием, дошкольным и внешкольным воспитанием, Государственный комитет РСФСР по профессионально-техническому образо-

ванию руководил профессионально-техническим образованием, Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР руководило высшим и средним специальным образованием и управляло непосредственно подчиненными ему высшими и средними специальными учебными заведениями, учреждениями, организациями и предприятиями, осуществляло учебно-методическое руководство другими высшими и средними специальными учебными заведениями РСФСР через министерства, государственные комитеты и ведомства РСФСР, в подчинении которых находились высшие и средние специальные учебные заведения, а также контролировало деятельность высших и средних специальных учебных заведений РСФСР по вопросам учебной, методической и воспитательной работы²⁶.

Министерство специального среднего и высшего образования теперь стало регулировать деятельность вузов не только непосредственно, но и через другие министерства, в ведении которых также находились вузы. Такая система управления существует и в настоящее время, т.е. ныне так называемые ведомственные вузы подчиняются и Министерству образования и науки РФ и другому ведомству. Например, университет морского транспорта состоит в подчинении Министерства транспорта РФ, за-

²⁵ См.: Грудцына Л.Ю., Иванова С.А. Экономические и правовые аспекты системы управления высшими учебными заведениями в России // Образование и право. 2012. № 4(32).

²⁶ См.: Закон РСФСР от 2 августа 1974 г. «О народном образовании» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 3. С. 245.

нимающегося вопросами обеспечения учреждения, в том числе финансированием и Министерства образования и науки РФ, которое задает учреждению нормативы и государственные стандарты.

Законодательство на данном этапе основывалось на государственной монополии в сфере высшего образования, так как вузы были государственными. Государство создавало, реорганизовывало, ликвидировало, утверждало положения или уставы, определяло специальности, по которым вуз должен готовить специалистов.

Данный этап характерен продолжением тенденций в управлении высшим профессиональным образованием, в частности, таких, как ведение разными органами управления высшего профессионального образования единой государственной политики в этой сфере.

Отметим положительные стороны третьего периода совершенствования управления высшим профессиональным образованием, которые заключаются в смещении управления на республиканский уровень и появлении Министерства высшего образования РСФСР. Однако государство продолжало быть монополистом во всех вопросах высшего профессионального образования. Имелись предпосылки и необходимость к изменению системы управления вузами, и, поскольку экономическая ситуация в стране менялась, необходимо было обеспечить адаптацию учреждениям к новым условиям, позволить вузам быть более автономными, дать им воз-

можность получать внебюджетные доходы.

С 1980 г. и по настоящее время – четвертый период развития управления высшим профессиональным образованием, который включал в себя этап первый (1980–1996) – переход от жестко централизованной модели управления учреждений высшего профессионального образования к автономной модели; этап второй (1996г. – настоящее время) – становление новых моделей управления российскими высшими профессиональными учреждениями (оперативное управление, регламентное управление, стратегическое управление).

Начиная с первого этапа четвертого периода, а именно с середины 1980-х годов XX в., начался период реформирования в управлении высшим образованием. Для этого этапа характерно постепенное ослабление жесткого партийного контроля, отказ от монополии марксистско-ленинской идеологии, замена командно-административных методов руководства и управления системой высшего образования новыми методологическими подходами²⁷.

Проблемы реформирования и управления высшей школой были в центре внимания Всесоюзного съезда работников народного образования, состоявшегося в Москве 20 декабря 1988 г. В полном соот-

²⁷ См.: Лаврентьева М.А. Развитие высшей профессиональной школы России в 1985–2005 гг. на примере Краснодарского края и Республики Адыгея: Дис. ... канд. истор. наук. М., 2007. С.34.

ветствии с нормативными правовыми документами, принятыми на XXVII съезде КПСС, идеями «Основных направлений перестройки высшего и среднего специального образования в стране», рекомендациями Всесоюзного съезда работников народного образования в стране была выявлена тенденция к постепенному смещению исполнительных функций центра в союзные республики и регионы, так как республиканские структуры и органы управления образованием осознавали объективную необходимость сотрудничества с регионами. Наглядным примером качественно нового взаимодействия федеральных и региональных органов стала разработка и подписание договоров о разграничении полномочий и предметов ведения, начиналось подписание многосторонних соглашений регионов и ведомств, ведавших учреждениями образования. Подобные договоры были подписаны Госкомитетом РФ по высшему образованию с большинством субъектов Российской Федерации²⁸.

Такое смещение власти в регионы было связано с тем, что решать вопросы управления высшим образованием на местах гораздо легче и эффективнее, так как региональная власть больше знает о проблемах местных вузов и, конечно, такое изменение в управлении вело к единству и согласованности действий всех органов управления высшим профессиональным образованием.

Позднее, к началу 90-х годов XX в., Россия вошла в полосу социально-экономических преобразований, которые вызвали ряд негативных явлений в экономике и социальной сфере общества и отразились на функционировании образования, в первую очередь на его финансировании и материально-техническом обеспечении. Появились новые тенденции в образовательной политике и разработке концептуальных основ реформирования высшего образования. Акцент реформирования сосредоточивался на расширении автономии вузов, развитии самоуправления, привлечении к управлению студентов, в том числе, в оценке качества преподавания, а также расширении академических свобод в определении содержания обучения, разработке учебных планов и программ обучения²⁹.

Такая автономия нашла свое закрепление в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», в котором была определена концепция государственно-общественного характера управления образованием, важным компонентом которой являлся комплекс норм, обеспечивающих возможность самоуправления в образовательном учреждении. Так, в ст. 32 данного Закона определено, что в пределах, установленных законодательством, типовыми положениями и уставами, образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, разра-

²⁸ Там же. С.34.

²⁹ См.: *Зайцева Л.А.* Указ.соч. С.3.

ботке и утверждению образовательных программ и учебных планов, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности³⁰.

Однако многие образовательные учреждения оказались не в состоянии по-настоящему воспользоваться своими правами, которые были прописаны в данном Законе, возможно, отчасти по причине неподготовленности к переходу к новой, автономной модели управления.

В данном Законе предусмотрена отдельная форма самоуправления в вузе – попечительский совет, главной целью которого являлось содействие в решении актуальных задач развития образовательного учреждения и формирования его как центра подготовки высококвалифицированных специалистов, оказании финансовой помощи, сохранении и развитии материально-технической базы образовательного учреждения. Причем функционирование совета не исключало возможности существования нескольких самоуправляемых структур. Наличие данного органа в структуре управления было объективной необходимостью в функционировании вуза³¹.

Формы самоуправления, в том числе попечительский совет, вполне оправданно были закреплены на законодательном уровне, так как без необходимого финансирования со-

хранения имущества вузов и их развития такие органы самоуправления помогут решить финансовую и другие проблемы вузов.

В свете политики перехода от жесткой централизации в управлении высшей школой к управлению на принципах гуманизма и демократии в высшем образовании в июне 1993 г. было утверждено «Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (вузе)», которое значительно расширило права вузов, возможности хозяйствования в новых социально-экономических условиях. Вузы обладали автономностью и самостоятельностью в своей деятельности и принятии решений, например, таких, как создание структурного подразделения, включая факультеты и кафедры, разработка и утверждение учебных планов и программ в соответствии с государственным образовательным стандартом, право утверждать правила приема, устанавливать порядок занятия должности ректора, определять порядок избрания учебного совета, декана факультета³².

В связи с принятием Конституции РФ 1993 г. в Типовое положение в 1994 г. были внесены изменения, касающиеся смены названий органов управления высшим профессиональным образованием. В на-

³⁰ См.: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», ст.7, 32 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1797.

³¹ См.: *Кирилловых А.А.* Указ.соч.

³² См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 1993 г. № 597 «Об утверждении типового положения об образованном учреждении высшего профессионального образования» // Собрание актов Президента и Правительства РФ.1993. № 28. Ст. 2594.

стоящее время постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 71 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)» утверждено новое типовое положение, которое дало возможность вузам, иным учреждениям и некоммерческим организациям по согласованию с Министерством образования и науки Российской Федерации, соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления объединяться в целях создания университетского комплекса для улучшения качества высшего образования. Введена новая должность президента высшего учебного заведения в целях расширения представительских функций³³.

Расширение прав вузов дало им возможность развиваться и решать свои проблемы значительно быстрее, чем это делалось через центральные органы власти, но эта возможность могла быть реализована только в том случае, если руководство вуза было готово воспользоваться теми правами, которые предоставлены им законодательством.

Следующий этап начинается с 1996 г., когда происходит становле-

³³ См.: Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 71 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)» // СЗ РФ. 2008 № 8. Ст. 731.

ние новых моделей управления российскими высшими профессиональными учреждениями (оперативное управление, регламентное управление, стратегическое управление).

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» конкретизировал основные положения Закона РФ «Об образовании» применительно к сфере высшего и послевузовского образования. В данный Закон была включена ст. 3, посвященная автономии высших учебных заведений и академическим свободам, положения которой разворачиваются и конкретизируются почти во всем тексте Закона³⁴.

Однако процесс развития самоуправления в сфере образования в современных российских условиях тормозится не столько слабостью законодательной базы, сколько ее слабым использованием. Законодательное обеспечение самоуправления в образовании, несомненно, нуждается в доработке, но главные препятствия внедрению самоуправленческих начал – это финансы, культура, а главное – характер ответственного политического процесса.³⁵

³⁴ См.: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 13.02.2009) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. №35. Ст. 4135.

³⁵ Васильева Т.В. Система образования в Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2002. № 1. С. 89.

В сфере управления образовательными учреждениями в данный период существовали две тенденции, которые выражались в том, что, с одной стороны, сохранение элемента самоуправления все более зависело от воли руководителя, а попытки ограничить или ликвидировать такие элементы почти не вызывали организованного сопротивления; с другой стороны, власти многих регионов и органов местного самоуправления уже перевели на срочные контракты руководителей подведомственных им учебных заведений, федеральная власть активно обсуждала возможности назначения ректоров вузов и даже президентов академий наук³⁶.

Такое установленное законодательством управление носит общественный характер, но имеет место открытость функционирования, диверсификация автономии, повышение ответственности руководства вузов. Процесс же развития самоуправления в вузе можно было ускорить путем обширного информирования руководителей вузов о важности и эффективности создания и деятельности органов самоуправления вузов.

Законодательством о высшем профессиональном образовании введен такой орган управления, как президент вуза, данный орган создается в государственном или муниципальном вузе по решению учеб-

³⁶ См.: *Смолин О.Н.* Управление учреждением образования в контексте образовательной политики: правовой аспект. М.: СПАРК, 2006. С.11.

ного совета, согласованному с органом исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, в ведении которых находится такой вуз³⁷. Президент не входит в общую структуру органов, хотя находится на одном уровне с ректором вуза. Спектр его компетенции ограничен и определяет взаимодействие с иными органами при решении внутренних и внешних задач жизнедеятельности вуза. Осуществление полномочий «по согласованию» ставит в зависимость реализацию его компетенции от решения руководителя, но и разграничивает управленческие полномочия³⁸.

Такой орган управления вуза представляется лишним, так как те функции, которые законодательно предоставлены президенту, могут исполнять и другие (например, члены ученого совета или ректор) органы управления вузом, а введение нового органа потребует дополнительного бюджетного финансирования и не даст должной отдачи.³⁹

С 2000 г. функции по управлению высшим образованием стало исполнять Министерство образования Российской Федерации. Оно проводило государственную полити-

³⁷ См.: Письмо Рособразования от 21 сентября 2006 г. № 18-02-10/09 // Бюллетень Минобрнауки России. 2006. № 12.

³⁸ См.: *Кирилловых А.А.* Указ. соч.

³⁹ См.: *Грудцына Л.Ю.* Законодательное регулирование создания инновационных предприятий при образовательном учреждении // *Право и жизнь*. 2013. № 176(2).

ку, осуществляло управление и координацию деятельности других федеральных органов исполнительной власти в области образования, молодежной политики, научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования, научных и иных организаций системы образования, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации⁴⁰.

Министерство образования РФ было органом, совмещавшим в себе нормотворческие, исполнительные и контрольные функции. Сейчас в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴¹ создана система федеральных органов управления образованием (Министерство образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по образованию), разделяющая между собой выше-названные функции.

Формирование многоукладной образовательной системы и становление рынка образовательных услуг оказали существенное влияние на условия деятельности вузов.

⁴⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 258 «Об утверждении положения о Министерстве образования РФ» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1496.

⁴¹ См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Нынешняя внешняя среда функционирования вузов стала качественно иной: повышается степень ее неопределенности, появляются неучтенные факторы риска. У вузов возникла острая необходимость в адаптации к жестким реалиям конкуренции. Управление вузами в этих условиях должно быть более приспособленным к рыночной саморегуляции⁴².

В настоящее время управление высшим учебным заведением имеет свои модели управления, а именно:⁴³

- оперативное управление, которое характерно для государственных вузов, так как государство сохраняет право собственности на имущество, передаваемое учреждениям на праве оперативного управления, учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет его собственник⁴⁴. В данной модели принцип единоначалия применяется в совокупности с иными типами управления;

⁴² См.: Мамедова Э.А. Формирование системы управления маркетингом на рынке образовательных услуг в вузах системы правосудия // Российский судья. 2007. №1.

⁴³ См.: Менеджмент, маркетинг и экономика образования: Учебное пособие / Под ред. А.П. Егоршина, Н.Д. Никандрова. Новгород: НИМБ, 2004. С. 152.

⁴⁴ См.: Комментарий к Федеральному закону «О высшем и профессиональном образовании» / Под ред. А.Н. Козырина // Консультант Плюс. 2007.

- регламентное управление обладает характерными чертами, такими, как наличие регламентов, стандартов. Такая модель присуща и государственным учреждениям высшего профессионального образования, руководство которых отказывается взять на себя ответственность за автономное управление вузом;

- стратегическое управление – определение природы и механизмов создания устойчивых конкурентных преимуществ вуза⁴⁵. Такую модель управления чаще всего выбирают негосударственные вузы.

Каждая из моделей может дать ту или иную степень эффективности в управлении, выбор ее будет зависеть как от организационно-правовой формы вуза, так и от его непосредственного руководства.

Если проводить аналогию с моделью управления высшим профессиональным образованием, то эта модель является регламентной, поскольку через выработанные нормы и стандарты органы управления высшим профессиональным образованием регулируют деятельность вуза.

Итак, второй этап характерен установлением общественного характера управления вузами, созданием новой системы федеральных органов управления (Министерство образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере образо-

вания и науки, Федеральное агентство по образованию), а также становлением новых моделей управления российскими вузами (оперативное управление, регламентное управление, стратегическое управление), управление же высшим профессиональным образованием осуществляется в виде регламентной модели управления.

Таким образом, четвертый период исследуемой темы характерен введением новых органов самоуправления, переходом к автономной модели управления вузами, однако не все вузы готовы ее использовать, во многом выбор той или иной модели зависит от руководства вуза.

Библиографический список:

1. *Васильева Т.В.* Система образования в Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2002. № 1. С. 89.
2. *Волосникова Л.М.* Законодательство России о высшем образовании в XVIII веке // История государства и права. 2006. № 6.
3. Высшие органы государственной власти и органы центрального управления РСФСР (1917–1967 гг.) // Справочник (по материалам государственных архивов), подготовлен ЦГА РСФСР) // Правовая система «Консультант Плюс».
4. *Грудцына Л.Ю.* Законодательное регулирование создания инновационных предприятий при образовательном учреждении // Право и жизнь. 2013. № 176(2).
5. *Грудцына Л.Ю.* Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» трудночитаем и трудноисполним // Образование и право. 2011. № 2(18). С. 30-35.

⁴⁵ См.: Менеджмент, маркетинг и экономика образования: Учебное пособие / Под ред. А.П. Егоршина, Н.Д. Никандрова. Новгород: НИМБ, 2004. С. 152.

6. *Грудцына Л.Ю., Иванова С.А.* Экономические и правовые аспекты системы управления высшими учебными заведениями в России // Образование и право. 2012. № 4(32).
7. *Грудцына Л.Ю., Петров С.М.* Бюджетные образовательные учреждения: реформирование и последствия перевода в автономные учреждения // Образование и право. 2011. № 2(18). С. 94-105. 1,2 п.л./0,8 п.л.
8. *Гусева О.В.* Ситников Н.И. Повышение психологической компетентности населения и профессионалов разного уровня // Специальная психология. 2012. № 2.
9. *Зайцева Л.А.* Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации: Дисс. ... канд.юрид.наук. М., 2008. С. 3.
10. *Зиновьев С.И., Панно В.Г., Горшенев А.Н.* Высшие учебные заведения // Культура в Волгоградской области, <http://www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/007/547.htm>.
11. *Кирилловых А.А.* Административно-правовое регулирование управления в высшем образовательном учреждении // Административное и муниципальное право. 2008. № 12.
12. *Кретинин Г.В., Брюшинкин В.Н., Гальцов В.И.* Очерки истории Восточной Пруссии. Калининград: Янтарный сказ, 2002. С. 192.
13. Комментарий к Федеральному закону «О высшем и профессиональном образовании» / Под ред. А.Н. Козырина // Консультант Плюс. 2007.
14. Конституция РСФСР 1925 г., ст. 37 // СУ РСФСР. 1925. № 30.Ст. 218.
15. *Козлов И.П.* К вопросу о качестве современного юридического образования // Юстиция. 2013. № 1.
16. *Лаврентьева М.А.* Развитие высшей профессиональной школы России в 1985–2005 гг. на примере Краснодарско-го края и Республики Адыгея: Дисс. ... канд. истор. наук. М., 2007. С.34.
17. *Лебедев В.В.* Правовое положение научных и образовательных учреждений в Российской Федерации // Юстиция. 2012. № 4.
18. *Лебедева Е.* 25 января – Татьянин день // Библиотечное дело, <http://www.bibliograf.ru/materials/news/1178/>.
19. *Мамедова Э.А.* Формирование системы управления маркетингом на рынке образовательных услуг в вузах системы правосудия // Российский судья. 2007. № 1.
20. *Миннигулова Д. Б.* Проблемы понятия и структуры образовательного права // Право и образование. 2009. № 4. – С. 21-28.
21. *Миннигулова Д.Б.* Проблемы формирования образовательного права в правовом государстве // Правовое государство: Теория и практика. 2009. № 16. – С. 10-15.
22. Менеджмент, маркетинг и экономика образования: Учебное пособие / Под ред. А.П. Егоршина, Н.Д. Никандрова. Новгород: НИМБ, 2004. С. 152.
23. *Нестерова Т.Д.* Роль психолога в средней общеобразовательной школе и высшем учебном заведении // Специальная психология. 2012. № 4.
24. Петербургская Академия наук в истории академий мира: Материалы Междунар. конф.: В 4 т. СПб., 1999.
25. *Смолин О.Н.* Управление учреждением образования в контексте образовательной политики: правовой аспект. М.: СПАРК, 2006. С.11.
26. Университет для России: взгляд на историю культуры XVIII столетия / Под ред. В.В. Пономаревой, Л.Б. Хорошиловой. М.: Рус. Слово, 1997.С.180–185.
27. *Шеверева Е.А.* Экономические основы функционирования государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005. С. 23.