

На правах рукописи



Кирилловых Андрей Александрович

**ВЫСШЕЕ УЧЕБНОЕ ЗАВЕДЕНИЕ КАК СУБЪЕКТ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Отпечатано и сброшюровано в
ООО «Полиграф-Мастер»
454902, г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26
тел. (351) 281-01-64, 281-01-65, 281-01-66
E-mail: P-master74@mail.ru
Государственная лицензия на издательскую деятельность
ИД № 02758 от 04.09.2000 г.
Государственная лицензия на полиграфическую деятельность
ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.
Подписано в печать 27.04.2013. Формат 60x84 1/16
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 110 экз. Заказ № 840.

Челябинск 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Вятский государственный гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Кононов Павел Иванович

Официальные оппоненты: **Стахов Александр Иванович**
доктор юридических наук, доцент
Российская правовая академия,
проректор по работе с филиалами

Побежимова Нелли Ивановна
кандидат юридических наук,
профессор
РАНХиГС при Президенте РФ,
профессор кафедры
административного права и процесса

Ведущая организация: Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского

Защита диссертации состоится « 7 » июня 2013 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданном на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «30» апреля 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Н.С. Конева

19. Кирилловых А.А. Проблемы обеспечения качества образования в нормах образовательного законодательства // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Материалы VI Международной научно-практической конференции. - Киров: филиал НОУ ВПО СПБивЭСЭП в г. Кирове, 2007. Ч. 1. С. 117-126 – 0,2 п.л.

20. Кирилловых А.А. Автономные образовательные учреждения и новые формы управления в высшем образовании // Вестник российской правовой академии. 2007. № 4. С. 90-93 – 0,25 п.л.

21. Кирилловых А.А. Административно-правовое регулирование управления в высшем образовательном учреждении // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 20-28 – 1,0 п.л.

22. Кирилловых А.А. Проблемы социально-экономического развития в формировании структуры высшего образования региона // Экономические, юридические и социокультурные аспекты развития регионов: Сборник научных трудов. Ч. 2: Вопросы развития социокультурного и коммуникативного пространства регионов. - Челябинск: Челябинский институт экономики и права им. М.В. Ладощина, 2008. С. 151-160 – 0,45 п.л.

23. Кирилловых А.А. Развитие механизмов автономии в современном административно-правовом регулировании учреждений высшей школы // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 35-44 – 1,2 п.л.

24. Кирилловых А.А. Развитие норм о статусе вузов и проблемы их отражения в законодательстве // Законодательство и экономика. 2010. № 6. С. 45-53 – 1,1 п.л.

25. Кирилловых А.А. Высшая школа: практика регулирования и нормативные концепции // Ректор вуза. 2011. № 4. С. 64-80 – С, 1,5 п.л.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Внимание к проблемам образования со стороны ученых и практиков объясняется его особой ролью в системе социальных институтов, призванных обеспечивать воспроизводство частных и общественных благ. Интерес же к основам правового статуса и организации деятельности вузов обусловливается перманентными процессами реформирования, происходящими в социальной сфере. Качественные изменения, в том числе, в образовании, находят отражение не только в приоритетах и условиях государственного регулирования и управления вузами, но и в правовом положении самих образовательных организаций.

Вектор развития высшей школы в 90-х годах определил основополагающие законодательные акты об образовании. Это закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон об образовании) и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее – Закон о высшем образовании). В них закреплены основные принципы, обозначена роль государства в образовании. Закон о высшем образовании установил приоритеты государственной образовательной политики, автономию вузов (ст.3). Кроме того, на систему высшего образования оказала влияние смена социально-экономической формации. Модель взаимоотношений общества и государства, основанная на новых политических, экономических и социальных реалиях, вступление России в болонский процесс (Болонская декларация 1999 г., г. Болонья) определяет необходимость адекватного подхода к решению задач развития образования в Российской Федерации. Причем, организационный аспект деятельности государства имеет в этом процессе первостепенное значение.

В настоящее время принят Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – новый Закон об образовании), который комплексно регламентирует вопросы образования и

систематизировал определенный опыт регулирования образовательных отношений в рамках сформировавшихся образовательных уровней. Однако, как следует из анализа его норм, объединение различных уровней образования в едином нормативном акте потребовало более компактного их нормативного отражения, что, несомненно, сказалось на качестве их регламентации, и в том числе, высшего профессионального образования. Законодатель, уделив пристальное внимание регламентации собственно образовательных отношений (что, является несомненным шагом вперед), оставил в тени комплексное представление статуса образовательной организации в системе многообразных публичных (административно-правовых) связей. С учетом того, что деятельность высшей школы регламентировалась самостоятельным (специальным) нормативным актом, достаточно ограниченное количество базовых норм о высших учебных заведениях в новом образовательном законе не решает, а скорее создает новые трудности формирования правового статуса образовательных организаций высшего профессионального образования.

Указанные особенности правовой регламентации, (не решенные в новом Законе об образовании) перетекают в правоприменительную плоскость и распадаются на частные проблемы, требующие скорейшего решения на нормативном уровне. Так, расширение границ государственно-общественного характера управления образованием и повышение автономии вузов, актуализирует вопросы разработки необходимых правовых инструментов и четкого определения компетенции органов управления в системе образования. Возникла потребность в теоретических разработках административно-правового регулирования современных вузов, в частности, определения категории высшего учебного заведения как субъекта административного права, элементов его статуса, поскольку без этого невозможно определять направления дальнейшего развития образовательного законодательства. На практику могут быть переложены научные представления о видах высших учебных заведений, их современной

10. Кирилловых А.А. О регламентации образовательных отношений и деятельности высшей школы // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 106-113 – 0,65 п.л.

11. Кирилловых А.А. Правовая природа внутривузовских отношений // Право и образование. 2011. № 5. С. 14-20 – 0,9 п.л.

12. Кирилловых А.А. Проблемы локального регулирования управления вузом // Юрист вуза. 2012. № 6. С. 8-14 – 0,8 п.л.

13. Кирилловых А.А. Новое образовательное законодательство: базовые правовые институты и новации // Адвокат. 2013. № 2 С. 5 - 19 – 1,3 п.л.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

14. Кирилловых А.А. Автономия как элемент правосубъектности высшего учебного заведения / Проблема правосубъектности: современные интерпретации: Материалы научно-практической конференции. – Самара: СГА, 2006. Вып.4. С. 141-145 – 0,25 п.л.

15. Кирилловых А.А. Некоторые аспекты нормативной основы деятельности высших учебных заведений // Актуальные вопросы юриспруденции и юридического образования в современных условиях: Сборник статей. - Киров: МФЮА и НА МВД РФ, 2006. С. 111-117 – 0,33 п.л.

16. Кирилловых А.А. Классификация высших учебных заведений: административно-правовой аспект // Право и практика: Сборник научных трудов. - Киров: МГЮА, 2006. - Вып. 2. С. 88-95 – 0,78 п.л.

17. Кирилловых А.А. Система высшего профессионального образования (анализ законодательства и структуры управления) // Инновации в образовании. 2007. № 9. С. 43-55. – 0,7 п.л.

18. Кирилловых А.А. Проблемы регулирования административно-правового статуса высших учебных заведений в условиях реформирования социального сектора // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 6-9 – 0,37 п.л.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций

1. Кирилловых А.А. Административная правосубъектность высших учебных заведений: определение понятия и содержания // Право и политика. 2007. № 8. С. 7-11 – 0,6 п.л.
2. Кирилловых А.А. Проблемы государственного регулирования образовательной деятельности высших учебных заведений // Право и образование. 2007. № 12. С. 23-28 – 0,4 п.л.
3. Кирилловых А.А. Проблемы и перспективы совершенствования системы высших учебных заведений: правовой аспект // Юридическое образование и наука. 2008. № 2. С. 6-9 – 0,25 п.л.
4. Кирилловых А.А. Административно-правовой статус вуза: понятие и структура // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 79-90 – 0,9 п.л.
5. Кирилловых А.А. Вуз как субъект административных правоотношений // Право и образование. 2008. № 11. С. 34-45 – 0,75 п.л.
6. Кирилловых А.А. Правовые аспекты модернизации системы высшего образования // Право и образование. 2009. № 3. С. 64-75 – 0,8 п.л.
7. Кирилловых А.А. Развитие правового статуса вузов в условиях трансформации национальных образовательных систем // Юрист вуза. 2009. № 5. С. 9-11. – 0,6 п.л.
8. Кирилловых А.А. Автономия вуза: баланс частных и публичных интересов // Право и образование. - 2010. - № 2. - С. 54-64 – 0,75 п.л.
9. Кирилловых А.А. Регулирование высшего образования: от децентрализации к координационной централизации // Право и образование. 2010. № 6. С. 13-20 – 0,75 п.л.

классификации. Децентрализация же системы государственного управления высшим образованием связывается с передачей управленческой компетенции на более низкую ступень, институционализацией ее на уровне образовательной организации, что требует пристального внимания к вопросам внутривузовского самоуправления, проблеме полномочий отдельных органов, определения их места во внутренней структуре управления вузом.

Обозначенные проблемы становятся еще более существенными, если учесть, что право на образование, в том числе на высшее, это не только социальная ценность, закрепленная в Конституции Российской Федерации 1993 г. как конституционное право каждого гражданина (ст. 43), но и в публичном смысле – государственная услуга. Обязанность государства – обеспечить доступ к ее получению всем, кто стремится реализовать свои интеллектуальные способности и образовательные потребности. В свою очередь, достижение такой задачи немыслимо без эффективной деятельности организаций, целью которых является предоставление гражданам образования соответствующего уровня. Поэтому, несмотря на значительное обновление нормативной базы на современном этапе требуется дальнейшее совершенствование образовательного законодательства, касающегося правового статуса образовательных организаций высшего профессионального образования.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы правового положения отдельных видов учреждений, в том числе образовательных, являются в основном предметом исследований ученых-цивилистов. Административно-правовое регулирование деятельности вузов пока не имеет полного представления в юридической науке.

Среди первых фундаментальных отечественных трудов в рассматриваемой сфере можно выделить работы Н.С. Барабашовой, которой комплексно рассмотрено правовое положение вузов в СССР, а также Г.А. Дороховой, затрагивающей ряд проблем деятельности образовательных учреждений в Советский период. Однако, советская правовая наука о статусе

вузов ограничилась лишь исследованиями указанных авторов, и в дальнейшем высшая школа надолго выпала из поля зрения ученых. Интерес к разработкам правового статуса и регулирования деятельности вузов возобновился лишь 90-х годах прошлого века в условиях формирования нового российского государства. Среди современных административно-правовых исследований можно назвать работу С.В. Барабановой, в которой изучен административно-правовой статус вузов в условиях становления современной высшей школы. Но предложенный в контексте обеспечения права граждан на высшее профессиональное образование взгляд на статус вузов также не дает его комплексного представления.

Весьма значительный интерес представляет работа О.А.Рекрут, где раскрыт административно-правовой статус негосударственных вузов, и предпринята попытка обосновать положение о постепенном сближении, унификации правового статуса и регулирования деятельности организаций высшего образования. Также можно отметить исследование М.А. Каплюк, посвященное вопросам административно-правового статуса федеральных государственных вузов. В рамках освещения вопросов административно-правового регулирования высшего образования Л.А. Зайцевой разработан ряд аспектов публично-правового статуса вузов, касающийся организации их внутренней деятельности.

Однако авторы оставляют за рамками своих исследований целостное представление о действующей системе вузов, что свидетельствует о неизученности данной проблематики и отсутствии фундаментальной научной проработки в современной науке административного права целого блока научных проблем, касающихся правового статуса образовательных организаций высшего профессионального образования.

Все это позволяет ставить перед исследователями новые задачи, связанные с необходимостью учета современной ситуации и перспектив развития высшего образования. Кроме того, движущим фактором исследовательского процесса являются изменения в нормативно-правовом

стратегическому планированию «административному (управляющему, хозяйственному)», создаваемому при администрации вуза. Это будет отражать современные потребности экономического планирования в реализации хозяйственных решений, позволит выделить органы, с одной стороны, отвечающие за финансово-хозяйственную деятельность, а с другой – решающие академические задачи, тем самым, четко разграничить степень ответственности и компетенции администрации. Такая модель управленческой структуры позволит приблизить вузы к самостоятельным (организационно и экономически) субъектам, а также к публично-общественным элементам в их управлении, в связях с иными органами, представляющими отдельное звено в системе управления вузом. Основы статуса указанного органа управления могут впоследствии найти закрепление в положениях нового Закона об образовании.

Для усиления практической реализации демократических принципов управления вузами необходимо создание авторитетных управляющих советов, которые возьмут на себя разработку стратегических и контрольных функций. Расширение внутривузовской демократии укрепляет принципы самоорганизации и самоуправления вузами, которыми исторически традиционно отличались университеты, создает действенный механизм существования и развития высшей школы.

В заключении содержатся обобщенные итоги исследования и формулируются выводы, предложения и рекомендации, вытекающие из проведенного исследования.

значимость деятельности высшей школы, отдельные категории сотрудников вуза (профессорско-преподавательский состав) и администрации (ректор, проректор)), могут быть наделены публичными правами (полномочиями) и обязанностями.

Основными вопросами, затрагивающими сферу внутривузовского управления, являются правовой статус вузов, их автономия и разделение компетенции в сфере управления. Так, ректор высшего учебного заведения выполняет целый ряд организационно-распорядительных функций, не являясь при этом должностным лицом какого-либо государственного органа. В структуре внутриорганизационных отношений ректор как руководитель высшего учебного заведения выполняет общие задачи государственной политики в сфере управления образованием. В тоже время, предусмотренная законодателем в новом Законе об образовании и посвященная правовому положению руководителя образовательной организации ст. 51 не содержит вопросов его административно-правового статуса.

Современная практика управления в вузах подтверждают важность реализации функции руководителя вуза через наличие еще одной общепринятой формы управленческой структуры – *ректорат* высшего учебного заведения. Конкретизация функций и полномочий ректората в системе управления вузом нормативно нигде не определены, отсутствует его нормативно-правовое понятие, как и регламентация его деятельности. По мнению автора, следует легализовать основы правового статуса (понятие, примерную структуру и полномочия) данного органа в образовательном законодательстве.

Коллегиальным органом управления в вузе является Ученый совет, который решает не только академические, но и финансово-хозяйственные вопросы. Его структура, представленная, как правило, профессорско-преподавательским составом, зачастую, не соответствует профилю решаемых задач. В итоге, снижается компетентность и результат принятых решений. Автор делает вывод о необходимости передачи полномочий по

регулировании современного образования, представленного в новом Законе об образовании, критический анализ норм которого позволяет найти дефекты непосредственно в самом правовом регулировании и разрешить их на перспективу, для исключения правоприменительных проблем.

В обозначенном аспекте исследование деятельности высших учебных заведений как субъектов административного права приобретает особую актуальность и несомненный теоретический и практический интерес.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы по теории права и административному праву таких отечественных ученых, как А.Б. Агапов, С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, А.Г. Афанасьев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Б.Н. Габричидзе, А.С. Дугенец, В.П. Казимирчук, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, С.А. Комаров, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Коренев, А.Е. Лунев, А.В. Малько, В.И. Майоров, В.М.Манохин, Н.И. Матузов, А.Ф. Ноздрачев, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.Н.Старилов, М.С. Студеникина, Л.К.Терещенко, Ю.А.Тихомиров, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и др.

Непосредственно вопросы правового регулирования высшего образования и деятельности вузов разрабатывали ученые – юристы Н.С. Барабашова, С.В. Барабанова, В.А. Белов, К.С. Бельский, В.М. Голубицкий, В.В. Грачев, Г.А. Дорохова, Т.В. Жукова, Л.А. Зайцева, В.Н. Зенков, С.А. Караулов, В.В. Кванина, А.Н. Козырин, В.В. Комиссаров, С.В. Куров, В.В. Насонкин, Н.Г. Салищева, Г.С. Сапаргалиев, В.В. Спасская, В.М. Сырых, В.И. Шкатулла, В.М. Филиппов, М.Ю. Федорова, и др.

Работы указанных авторов внесли значительный вклад в теорию и практику административного права в вопросах правового регулирования высшей школы, оказали непосредственное влияние на развитие административного и образовательного законодательства, составили базу для дальнейших правовых исследований в сфере публичного регулирования вузов.

При написании работы автор опирался также на труды представителей гуманитарных наук, изучавших высшее образование и деятельность высших учебных заведений в различных аспектах. Социально-экономические и педагогические проблемы высшего образования исследовались С.А. Беляковым, З.М. Григорьевой, З.П. Дацинской, В.А. Жаминим, А.В. Жердиным, Ф.Г. Зияндиновой, И.М. Ильинским, И.Е. Ильичевым, Е.В. Калитиным, А.П. Катровским, М.Н. Катхановым, Е.В. Кудрявцевым, В.Ж. Куклиным, В.А. Садовничим, Ю.Г. Татур, В.М. Филипповым и др. Исторические проблемы развития организации образования нашли отражение в работах А.Е. Иванова, В.Г. Кинилева, Е.А. Князева, Т.П. Коржихиной и др.

Цель диссертационного исследования заключается в определении сущности и особенностей правового статуса (положения) вузов как субъектов административного права, разработке теоретических аспектов, а также предложений по нормативному закреплению отдельных элементов правосубъектности современного высшего учебного заведения.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач**:

- определить понятие вуза как субъекта административного права в современных условиях;
- сформулировать понятие административно-правового статуса вуза, определить его структуру;
- изучить административно-правовой статус отдельных видов вузов, сформулировать предложения по его совершенствованию;
- проанализировать систему государственного управления и регулирования в сфере функционирования вузов;
- изучить особенности регулирования образовательной деятельности вузов, внести предложения по совершенствованию ее нормативной регламентации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере функционирования высших учебных заведений.

власти и подчинения, формируемые посредством выполнения возложенных на образовательную организацию публичных функций, а во втором – сфера реализации ее автономии, в которой образовательная организация действует с признаками, присущими субъекту частного права.

Задачи, реализуемые образовательными организациями в непосредственной сфере их деятельности, имеют публичный характер, и могут быть определены как общественно значимые вопросы, решение которых возложено на организацию для достижения целей ее функционирования. Следовательно, основная природа отношений внутри образовательного учреждения – публичная, и является определяющей для всей совокупности взаимосвязей в рамках организации деятельности юридического лица, в том числе на локальном уровне.

По мнению автора, рассмотрение внутривузовских отношений как административных, властных, управленческих возможно в контексте действующего законодательства. Во-первых, сфера образования – это особая область общественных отношений, где изначально присутствует государственный, а значит публичный, общественный интерес. Во-вторых, неверно связывать управление лишь с административными методами воздействия, поскольку все большую роль в управлении образовательными учреждениями играют методы координации, а не субординации. В-третьих, внутривузовское управление рассматривается как один из уровней управления, который определяется действующей системой управленческих методов. В рамках внутривузовского управления используются современные инструменты, характеризующие управленческие связи высшей школы и государства, прежде всего регулирование и саморегулирование.

Автор исходит из того, что наличие в высшем учебном заведении внутренних управленческих отношений организационного характера связывается также с реализацией им образовательной функции, определяющей не частные, а публичные цели в образовании и наличие публичного интереса в надлежащей организации его деятельности. Учитывая

определить обязательность прохождения процедуры государственной аккредитации для всех вузов, независимо от их организационно-правовых форм, ведомственной принадлежности и статуса собственника-учредителя, по итогам которой, ставить вопрос о дальнейшей возможности ведения вузом образовательной деятельности.

В законодательстве не регламентированы условия (критерии) определения государственного аккредитационного статуса вуза при его создании, что влияет на его действительный академический статус. В результате вузы самостоятельно заявляют, например, статус университета, включая его в свое наименование, не отвечая, при этом, критериям университетского образования. Этот вопрос, не получающий должную регламентацию на этапе создания вуза, приходится решать при его первой государственной аккредитации. Для того, чтобы созданный вуз соответствовал установленным законодательством требованиям к соответствующему его виду, он должен пройти этап определенной адаптации, академического становления и научного развития, закрепиться в образовательной среде. Как показывает практика, достижение таких задач вузом, объективно, может потребовать от него значительное время, финансовые и материальные затраты, которые, как правило изначально фактически несопоставимо меньше требуемых. Поскольку институты по своему статусу в наименьшей степени включены в научно-образовательный процесс, то на начальном этапе, при создании вуза, целесообразно устанавливать для него статус института до последующей процедуры обязательной государственной аккредитации, что необходимо отразить в действующем образовательном законодательстве.

В третьем параграфе исследуются вопросы внутренней организации и деятельности вуза, предлагаются подходы к совершенствованию его управленческой структуры.

Система определенных взаимосвязей в вузе характеризует их «внешнюю» и «внутреннюю» стороны. В первом случае – это отношения

Предметом исследования выступают нормы административного права, регулирующие вопросы правового статуса вузов, осуществления государственного управления в сфере деятельности высших учебных заведений.

Методологическая основа диссертационного исследования представляет собой совокупность общенаучных (анализа и синтеза) частнонаучных (формально-логический, формально-юридический, сравнительный, системный анализ) методов, использованных автором в ходе изучения и систематизации научных источников, нормативного правового материала и правоприменительной практики.

Эмпирическую базу диссертации составили данные статистических отчетов, материалы судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам о спорах, вытекающих из деятельности высших учебных заведений, уставы вузов г. Кирова и г. Москвы, практика организации управления в вузах г. Кирова, личный практический опыт диссертанта в качестве юрисконсульта высшего учебного заведения.

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет собой первое в период реформирования административного законодательства и существенного обновления образовательного законодательства комплексное исследование вопросов регламентации административно-правового статуса и организации деятельности вузов, что расширяет существующие представления о характеристике вузов как субъектов административного права. Особое внимание в работе уделено проблемам перспектив функционирования вузов в рамках формирования единого европейского образовательного пространства, сближения статуса вузов, представленных в системе высшего образования, обоснованию важности регулирования этих процессов со стороны государства и общества.

На защиту выносятся следующие основные **положения, обладающие признаками научной новизны:**

1. Под высшим учебным заведением как субъектом административного права предлагается понимать профессионально-образовательную некоммерческую организацию, действующую в организационно-правовой форме учреждения в системе организационно-управленческих связей подведомственного (государственный, муниципальный вуз) или координационного (негосударственный, частный вуз) характера с определенными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в целях реализации государственной функции по оказанию образовательных услуг и решения установленных законодательством публичных задач в сфере высшего профессионального образования.

2. Под административно-правовым статусом высшего учебного заведения следует понимать его правовое положение в системе административных правоотношений, характеризуемое наличием внешних и внутренних административных прав, обязанностей, определяемых целями и задачами деятельности, функциями вуза во взаимоотношениях с органами исполнительной власти, юридическими и физическими лицами в зависимости от уровня его автономии, организационно-правовой формы, наличия (отсутствия) государственной аккредитации.

3. Основы нормативной регламентации административно-правового статуса ведомственных вузов (сельскохозяйственных, медицинских и т.д.) могут быть построены следующим образом:

1) разработка и принятие с учетом положений действующего образовательного законодательства и Типового положения о высшем учебном заведении, соответствующего Типового положения о высшем учебном заведении, находящемся в ведении федерального органа исполнительной власти;

2) разработка и принятие Типового устава о высшем учебном заведении, находящемся в ведении федерального органа исполнительной власти применительно к его отраслевой принадлежности;

региональная) структура органов (п. 1 ст. 38 Закона об образовании, п. 1 ст. 93 нового Закона об образовании).

По мнению автора, практика функционирования вузов (их обособленных подразделений) в регионах требует более эффективной организации соблюдения вузами установленных правил и норм со стороны государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. Модернизация деятельности контролирующих органов связывается с обеспечением гарантий прав обучающихся на региональном уровне, оценкой проблем деятельности образовательных учреждений, действующих на территориях. Для обеспечения полноты и своевременности выполнения контрольно-надзорных функций в отношении вузов федерального подчинения, действующих на территориях, целесообразно создание территориальных органов Рособнадзора в субъектах Российской Федерации или в федеральных округах.

Современная потребность в изменении правового режима регулирования вузов является отражением практики их функционирования. Государственные и негосударственные вузы находятся в едином правовом поле, однако сфера их деятельности, а также условия предоставления образовательных услуг в некоторых элементах весьма существенно отличаются. Во-первых, законодательство устанавливает обязанность вузов вести образовательную деятельность на основании имеющейся лицензии, при этом допускается отсутствие у вуза, например, вновь созданного, соответствующей государственной аккредитации. Во-вторых, действующие вузы проходят аккредитацию по отдельным вновь вводимым специальностям на этапе первого выпуска обучающихся. Правило же об обязательности прохождения государственной аккредитации, как в том, так и другом случае, не установлено. В результате такое положение дел ведет к нарушению прав обучающихся, лишает их ряда гарантий и льгот (например, права на льготный проезд, на получение документов государственного образца об уровне образования). Поэтому, автором предлагается законодательно

политики региона, активно отвечать на запросы территориального рынка труда.

Учитывая связь отраслевого и ведомственного начала в повышении уровня государственного управления в существующей системе вузов, значительно возрастает роль координационных мероприятий в модернизации системы высшего образования. Преобладающей, по мнению автора, является координация как инструмент управленческого процесса – согласование работы органов (центральных и отраслевых) государственного управления в сфере высшего образования. Одновременно обеспечивается необходимое взаимодействие органов управления системы высшего образования.

Целостность системы высшего образования определяется не столько системной организацией объектов, сколько организацией системных связей внутри существующей системы высшего образования. Автор полагает, что необходима ликвидация ведомственной разобщенности путем оптимизации управленческих связей между центральными и ведомственными органами управления высшими учебными заведениями.

Во втором параграфе рассмотрены вопросы, связанные с формами и особенностями регулирования образовательной деятельности вузов через предусмотренные законодательством механизмы лицензирования, государственной аккредитации и контроля качества.

Государственное регулирование деятельности вузов проявляется через целую систему мер государственно-властного характера, выражающуюся через контроль и надзор в различных областях общественных отношений, где обязательными участниками становятся вуз и компетентный орган государственной власти.

Система качества образования, помимо лицензирования и государственной аккредитации, как отдельный элемент, выделяет контроль качества. При этом, элементы качества функционально могут быть использованы только специально созданной системой контроля качества образования, которая установлена как «двухуровневая» (федеральная и

3) определение на основе Типового устава индивидуального содержания правового статуса конкретного вуза и его закрепление в принимаемых ведомственными вузами уставах.

4. В рамках концепции модернизации системы управления высшими учебными заведениями в ходе совершенствования образовательного законодательства предлагается включение в структуру вновь принятого Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отдельного блока правовых норм, определяющих:

1) порядок создания, реорганизации и ликвидации органами исполнительной власти высших учебных заведений;

2) правовые основы взаимоотношений между высшими учебными заведениями и органами исполнительной власти, в ведении которых они находятся или которые координируют их образовательную и научную деятельность;

3) основные права и обязанности бюджетных и внебюджетных высших учебных заведений по отношению к органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области высшего профессионального образования.

Кроме того, в указанный федеральный закон следует включить правовые нормы, регулирующие внутриорганизационные управленческие отношения в вузах, определяющие, в частности:

1) виды и порядок формирования органов управления вуза;

2) компетенцию органов управления вуза;

3) основы взаимоотношений между администрацией высшего учебного заведения и его сотрудниками;

4) основы взаимоотношений между администрацией высшего учебного заведения и обучающимися в нем лицами (студентами, курсантами, слушателями, аспирантами, адъюнктами).

5. Изложена позиция о целесообразности при создании вуза на начальном этапе устанавливать для него статус института до последующей

процедуры обязательной государственной аккредитации. В целях установления соответствующего порядка предлагается дополнить Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2011 г. № 184), нормой следующего содержания: «В целях определения вида создаваемого образовательного учреждения уполномоченный орган исполнительной власти Российской Федерации до начала процедуры его государственной аккредитации в установленном порядке уведомляет учредителей образовательного учреждения о его первоначальном государственном статусе в целях закрепления данного статуса в наименовании и учредительных документах». В связи с этим, также следует дополнить Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» нормой следующего содержания: «Вновь создаваемое высшее учебное заведение может иметь статус института, который указывается его учредителями в учредительных документах».

6. Аргументирован вывод о том, что наличие в высшем учебном заведении внутренних управленческих отношений организационного характера связывается с реализацией ими образовательной функции, определяющей не частные, а публичные цели в образовании.

Учитывая публичную значимость деятельности высшей школы, отдельные категории сотрудников вуза могут быть наделены публичными правами (полномочиями) и обязанностями. В первую очередь, это можно отнести к профессорско-преподавательскому составу и администрации (ректор, проректор), взаимодействие которых в рамках организации и обеспечения учебного процесса в большей степени отражают публичную сущность внутривузовских отношений.

7. В федеральном законодательстве об образовании предлагается закрепить правовые основы статуса ректората и в ст. 26 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

будет отражать эффективную систему взаимосвязей, обеспечивая достижение государственных задач в образовании и его поступательного развития. Следует отметить, в этой связи, положительный опыт нормотворчества, который закреплен в ст. 10 нового Закона об образовании, включающей в число элементов системы образования, в том числе, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Особенности построения системы органов управления образованием представляют собой распределение управляющего воздействия между отраслевыми субъектами в рамках формирования организационно подчиненных объектов управления. Правомерно рассматривать существующие органы управления образованием как органы управления различных направлений и подразделять управление в сфере высшего образования на *центральную (отраслевую) и ведомственную* системы (ст. 37 Закона об образовании (ст. 37), ст. 89 нового Закона об образовании, что говорит о сочетании линейных и функциональных начал в организации федеральных органов исполнительной власти в высшем образовании. Существование в настоящий период отраслевой и ведомственной систем высшего образования обусловлено исторически и отражается в современной структуре вузов, прежде всего ведомственных, имеющих отраслевую специализацию (технические, педагогические, медицинские и сельскохозяйственные вузы) и территориальной структуре их распределения.

Специализация отраслевых вузов в наибольшей степени отвечает запросам работодателей, а также во многом определена спецификой и задачами региона. Так, адаптация вузов к условиям региональной экономики может включать в себя, например, мониторинг структуры потребностей регионального рынка труда; либо непосредственное взаимодействие с работодателями в вопросах подготовки необходимых специалистов, что позволит наиболее гибко подходить к формированию экономической

потребность разработки ряда специальных норм, посвященных правовому статусу обучающихся в рамках образовательного процесса.

В рамках концепции модернизации системы управления высшими учебными заведениями в ходе совершенствования образовательного законодательства предлагается разработка и включение в структуру действующего законодательства об образовании отдельного блока норм, определяющих основы механизма формирования и развития вузов как субъектов права, их правового статуса и взаимоотношений с публичными органами управления.

Также, по мнению автора, в положениях образовательного законодательства могут найти отражение нормы, регулирующие внутриорганизационные управленческие отношения вузов.

Вторая глава – «Организация государственного управления в сфере функционирования высших учебных заведений» включает в себя три параграфа, в которых исследуются вопросы системной организации вузов в контексте формирования государственной политики в сфере высшего образования, особенности регулирования вузов через предусмотренные законодательством механизмы лицензирования, государственной аккредитации, контроля качества, внутренней организационно-управленческой структуры вуза.

В первом параграфе рассматриваются вопросы системной организации вузов в контексте формирования государственной политики в сфере высшего образования.

Анализируются понятия «система образования» и «управление» применительно к сфере образования как социально-культурной отрасли, определяется значимость ее правового опосредования, одновременно указывается на необходимость обеспечения четкой системы управленческих органов и вузов. По мнению автора, круг элементов системы образования в части осуществления образовательной деятельности следует дополнить субъектами, непосредственно включенными в образовательный процесс. Это

определить его как коллегиальный орган управления, создаваемый и действующий в целях обеспечения исполнения ректором его полномочий в форме принятия решений по вопросам текущей деятельности высшего учебного заведения.

8. В целях реализации задач стратегического планирования целесообразно разделить управление вузом по функциональному принципу, а именно:

1) разграничить административные и академические начала управления; управленческие вопросы из компетенции ученого совета передать администрации вуза;

2) разграничить органы управления вуза, обеспечивающие финансово-хозяйственную деятельность (администрация вуза) и решение академических задач (ученый совет вуза).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Основные положения диссертации могут послужить основой для проведения дальнейших исследований проблем регулирования деятельности вузов, как субъектов административного права, более полной регламентации в федеральном образовательном законодательстве их административно-правового статуса. Материалы исследования могут быть, в частности, использованы федеральным законодателем, федеральными органами управления в области образования, непосредственно высшими учебными заведениями в ходе соответствующей деятельности по совершенствованию административно-правового механизма функционирования вузов. Отдельные теоретические выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть также использованы при изучении особенной части курса «Административное право» и «Образовательного права».

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре государственно-правовых дисциплин Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения

высшего профессионального образования «Вятский государственный гуманитарный университет».

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в публикации ее основных положений в сборниках научно-практических конференций (г. Кирове, г. Н.Новгороде, г. Москве, г. Самаре, г. Уфе) и в периодических изданиях юридической тематики. Отдельные положения диссертационного исследования были изложены в докладах на научно-практической конференции «Проблема правосубъектности: современные интерпретации» (Самара, 2006 г.); всероссийских научно-практических конференциях: «Инновации в государстве и праве России» (Н.Новгород, 2007 г.), «Актуальные проблемы права на современном этапе развития российской государственности» (Уфа, 2010 г.); международных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (Киров, 2007 г.), «Право на защиту прав и свобод человека и гражданина» (Москва, 2008 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс Вятской государственной сельскохозяйственной академии (г. Киров) и Вятского государственного гуманитарного университета (г. Киров).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** работы обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его цели и задачи, формулируется объект, предмет исследования, а также положенная в основу диссертации теоретическая и практическая (эмпирическая) база. Вводная часть также излагает научную новизну, определяет основные положения,

академия; 4) институт, имеет в своей основе академический критерий, степень фундаментальности реализации программ высшего образования, но остаются без внимания существенные характеристики административно-правового статуса вуза каждого вида.

Нормативная дифференциация не отражает действительную практику создания вузов с учетом особенностей их правового положения в зависимости от функционально-целевой нагрузки их деятельности.

При этом основные нормативные документы о статусе вуза (Типовые положения) не учитывают многообразие вузов и принципы их функционирования, прежде всего, ведомственных (сельскохозяйственные, медицинские и т.п.), общий статус которых конкретизируется в специальном и персональном статусе, в настоящее время недостаточно разработанных нормативно. Указанные выше особенности вузов требуют их должного правового регулирования на основе специальной правовой базы. С учетом того, что специально-индивидуальные параметры административно-правового статуса закрепляются в уставах вузов, на основании действующих Типовых положений, предлагается статус вуза определять применительно к отраслевой принадлежности, а конкретное его содержание (индивидуальное) – на основе Типового устава отраслевого вуза.

Спецификой российского законодательства об образовании является регулирование не собственно образовательных отношений (которые, по мнению автора, подлежат отдельному выделению), а отношений по управлению образованием и его экономикой, оно представляет собой «пласт» административно-хозяйственного законодательства. Автор не отрицает достаточно высокое значение административного и экономического факторов в сфере образования, но, в то же время, признает давно назревшую

профессионального образования имеющим статус «Университет» Правительством РФ. По этой причине, видология вузов в рамках нового Закона об образовании представлена университетом, академией и институтом.

общественное управление, сохранение традиционных прав и свобод, открытость функционирования, повышение ответственности руководства вузов. Самоуправление выступает способом выражения автономии вуза, формой опосредования, которой является саморегуляция, связанная с другим правовым явлением – компетенцией, которая проникает и в частные сферы общественной жизни.

Компетенция вуза отражает ту область прав и обязанностей вуза, имеющих (могущих иметь), в том числе, публичный характер, которые не связаны с обязательными полномочиями, направленными на непосредственное обеспечение выполнения публичных функций. Формирование компетенции вузов находится в прямой зависимости от степени их автономии, которая характеризуется не конкретным набором прав и обязанностей, а определяет сферу (область) их усмотрения, закрепленную в настоящий момент нормативно.

Высшие учебные заведения являются субъектами публично-правовой (общей и специальной) ответственности. В зависимости от статуса учредителя, вузы могут нести публично-правовую ответственность в виде административной и финансовой.

Категория «административно-правовой статус» составляет комплекс взаимосвязанных элементов, характеристика которых в большей степени определяется существующей политической обстановкой, государственно-правовым устройством общества. В результате обобщения структуры элементов статуса современных вузов, и их содержательной характеристики автором предлагается определение категории административно-правового статуса высшего учебного заведения.

В третьем параграфе исследуются вопросы статуса отдельных видов вузов. Предусмотренное ст. 9 Закона о высшем образовании, разделение всех вузов на четыре вида 1) федеральный университет¹; 2) университет; 3)

¹ Стоит отметить, что новый Закон об образовании не выделяет «Федеральный университет» как самостоятельный, отдельный вид высшего учебного заведения, говоря лишь о федеральном университете как категории, которая может устанавливаться в отношении образовательных организаций высшего

выносимые на защиту, теоретическую и практическую значимость результатов диссертации, представляет апробацию результатов исследования и структуру работы.

В первой главе – «Правовой статус высшего учебного заведения в системе административно-правового регулирования», включающей три параграфа, раскрываются отдельные содержательные элементы, формирующие понятие вуза как субъекта административного права, структурные элементы содержания административно-правового статуса вуза, рассматриваются вопросы статуса отдельных видов вузов с учетом проблем их современного развития.

В первом параграфе исследуются законодательство о высшей школе, основные правовые характеристики вузов в системе административно-правовых отношений, их роль в государственном механизме.

Анализ показывает, что современные вузы пока не являются элементами гражданского общества, и выступают объектами либо внутрисистемного воздействия (государственные вузы), либо внешнего воздействия (негосударственные вузы). Поскольку образование исторически было в сфере публичных интересов, управление образованием является государственной функцией, что находит проявление в деятельности различных органов государственной власти. Вузами управляют как собственно органы управления образованием, так и те государственные органы, в чьем ведении они находятся.

Являясь участниками административно-правовых отношений, вузы выступают коллективными субъектами административного права – юридическими лицами – некоммерческими организациями, создаются и действуют в форме учреждения, что характеризует их правовую сущность. Одновременно такое положение определяет и цели их функционирования – удовлетворение общественных социальных потребностей (учреждение социально-культурной сферы) в образовании.

Высшие учебные заведения могут быть созданы в форме автономных, бюджетных, либо казенных учреждений. При этом законодатель исключает возможность создания федеральных вузов в форме казенного учреждения.

Учреждения высшего профессионального образования не предполагают цель удовлетворения потребности, выполнения социальной функции лишь в пределах своего уровня (региона, города) государственно-территориального устройства. Все вузы, вне зависимости от места своего расположения, лиц и органов их учредивших, правовой формы собственности выполняют общегосударственные функции и задачи.

В настоящий период доктринальные представления о государственных функциях, к одной из которых, несомненно, относится образование, сводятся к осуществлению их в образовательной сфере путем предоставления государственных образовательных услуг. Образовательные услуги оказывают как государственные, так и негосударственные вузы как профессиональные организации (на основе лицензии). При этом, разница состоит не в порядке предоставления блага, а в основании его предоставления – за счет средств соответствующего бюджета, или личных средств граждан. Поэтому, основной социальной функцией вузов являются образовательные услуги в сфере высшего профессионального образования.

С учетом содержания специфики публично-правовых взаимосвязей вуза, предлагается авторское определение вуза как субъекта административного права.

Во втором параграфе проводится анализ структурных элементов, формирующих содержание административно-правового статуса вуза, и дается его понятие.

Ныне действующее образовательное законодательство (п. 5 ст. 9 Закона о высшем образовании) в качестве элементов правового статуса вуза выделяет вид, организационно-правовую форму, наличие или отсутствие государственной аккредитации, что является недостаточным для его характеристики.

С учетом проведенного анализа образовательного законодательства и имеющихся точек зрения, в современную структуру статуса вуза, кроме нормативно установленных, предлагается включать такие элементы как:

- место вуза в системе федеральных (региональных) и местных органов власти;
- подведомственность (подчиненность) конкретному публичному органу либо иной вид юридической связи с публичными органами;
- общие и специальные цели создания и деятельности вуза;
- публичные задачи, решение которых возлагается на вуз;
- публичные функции, выполняемые вузом;
- внешние и внутренние административные права (полномочия) вуза;
- внешние и внутренние административные обязанности вуза;
- публичная юридическая ответственность вуза за совершенные им в рамках административных правоотношений правонарушения.

Их содержание последовательно раскрывается в работе.

Особое место в развитии административно-правового статуса вузов занимает автономия. Государственная политика в построении современной высшей школы должна найти адекватное отражение в принципах образовательного законодательства, прежде всего принципе автономии (п. 1 ст. 3 Закона о высшем образовании, п. 1 ст. 28 нового Закона об образовании), который служит фундаментом правового регулирования вузов как особого социального института. Практика функционирования вузов предполагает диверсификацию автономии (в зависимости от статуса учредителя и нахождения в системе определенных государственных органов) и одновременно устанавливает уровень (степень) автономии конкретного вуза.

При изучении управленческой практики прослеживается тенденция перехода от жесткой централизации к управлению содержанием образовательной деятельности, что ведет к самоорганизации и самоуправлению в вузах, определяющих их новый юридический статус: