**Правовое регулирование образовательной деятельности в Российской Федерации**

Распад Союза ССР, однако, привел к разрыву связей в области высшего образования, и реформирование системы было усугублено задачами сохранения единого образовательного пространства, научных школ, накопленного интеллектуального и педагогического потенциала. Соответствующие мероприятия Российской Федерации, их законодательное оформление, прежде всего, сказались на статусе высших учебных заведений.

Нормы права в области управления высшим и средним образованием составляют юридическую базу, на которой вузы строят свою деятельность для достижения поставленных целей. Эти нормы вносят «ясность и стабильность» в правовые отношения между органами управления высшим образованием, учебными заведениями и гражданами, создают определенные правовые гарантии удовлетворения потребности личности в высшем образовании. Законодательство определяет основные задачи и принципы высшего образования, его систему, систему специальных органов управления высшим образованием. Для органа государственного управления обязательно законодательство, определяющее права управляемых объектов (предприятий, учреждений, организаций), а также граждан.[[1]](#footnote-1)

Специфика отношений в области образования отражается на регулирующих эти отношения законодательных актах и составляющих их нормах права.

Классификацию актов, действующих в сфере высшего образования и составляющих правовую основу организации управления этой сферой, можно провести по различным критериям - традиционно, по юридической силе, или более разнообразно: в зависимости от принципа федерализма; по содержанию; по характеру их влияния на организацию управления; в зависимости от государств, их издавших.[[2]](#footnote-2) В целях более полного их охвата мы постараемся учесть все критерии.

Концентрированно принципиальную суть регулирования соответствующего круга общественных отношений всегда выражают нормы Конституции РФ: применительно к высшему образованию это, прежде всего ст. 43, а также ст. 71-73 о разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Конституция закрепляет гарантии реализации права на образование: это равноправие граждан (ст. 6 и 19), многообразие форм собственности (ст.8), идеологическое многообразие (ст.13), светскость образования (ст.14) и др.

На отношения, возникающие в процессе жизнедеятельности вузов, распространяется значительное число общих правовых актов: это прежде всего ГК РФ, КЗОТ РФ, Основы законодательства РФ о физической культуре и спорте, законы РФ «О молодежной политике», «Об общественных объединениях», «О языках», «О воинской обязанности и военной службе»; постановления Верховного Совета РФ и палат Федерального собрания, Указы Президента РФ, акты органов межведомственной компетенции: Министерства финансов, Государственной налоговой службы, Государственного таможенного комитета, Министерства науки и технической политики и др. Следует, однако, отметить, что целый ряд норм актов общего характера находится в коллизии с нормами специального законодательства о высшем образовании,[[3]](#footnote-3) основой которого стал Закон РФ «Об образовании».

Закон установил рамки общественных отношений, регулируемых особой отраслью законодательства и признаваемых отношениями в сфере высшего образования. Организационно он заменил Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании и Закон РСФСР «О народном образовании». К нему можно приложить все характеристики Основ законодательства: он фиксирует отрасль как целостное правовое единство, т.е. формулирует единые задачи, цели и принципы;

- оформляет общие институты;

- закрепляет структуру отраслевой системы законодательства;

- определяет основные понятия;

- дает общие правовые установления в отношении субъектов образовательной деятельности;

- разграничивает компетенцию Федерации и ее субъектов;

- устанавливает взаимоотношения между различными органами управления образованием.[[4]](#footnote-4)

Закон закрепил основные принципы построения системы образования, кодифицировал важнейшие решения в этой области, подвел прочную правовую базу под деятельность образовательных учреждений всех типов. Закон РФ «Об образовании» является важнейшим актом, определяющим основные направления регулирования системы высшего, дополнительного и послевузовского профессионального образования. Закон отразил достижения в области организации высшего образования после реформы середины 80-х годов, наметил пути дальнейших многочисленных преобразований в образовательном процессе. На содержании Закона сказалось активное развитие гражданских свобод, свободы предпринимательской деятельности. В Законе учтена необходимость вхождения России в мировое интеллектуальное пространство, развитие прямых связей с другими государствами, в том числе и в сфере высшего образования. Поэтому уже в преамбуле Закона подчеркивается, что образование в РФ осуществляется в соответствии с международным правом. Образование объявлено в России приоритетной сферой. Закон удовлетворяет возросшее стремление образовательных учреждений к самостоятельности. Важными характеристиками Закона являются уважение прав всех участников образовательного процесса, гарантии реализации прав личности на получение образования соответствующего уровня, автономия учреждений образования (в нынешнем ее понимании).

С учетом структуры федерации Закон создал фундамент отраслевого законодательства. Единообразие в управлении высшим образованием достигается путем законодательного закрепления государственной политики в области образования, ее принципов, установления государственных образовательных стандартов, фиксации системы и принципов образования в Законе.

Прежде в регулировании высшего образования преобладали общесоюзные нормы. Теперь управляющим активным центром всей системы законодательства о высшем образовании стал вышеназванный Закон, что подтверждают проекты специализированных законов «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и «О дополнительном профессиональном образовании».

Принятие Закона, с одной стороны, позволило сократить объем ведомственного и локального регулирования, установить его пределы, а с другой стороны, активизировало подзаконное нормотворчество, повысило его уровень. Наряду с этим все более очевидной становится необходимость принятия законов, возглавляющих исследуемую подотрасль законодательства об образовании: специфика высшего и послевузовского профессионального образования, в том числе дополнительного, предполагает его регулирование главным образом на федеральном уровне независимо от территориальной или ведомственной подчиненности вуза. Закон это должным образом не отразил (ст. 28-31). Кроме того, появление в Законе "Об образовании" в новой редакции норм, более характерных для текущего нормотворчества (об организации учебного процесса, о квоте приема на отдельные специальности и т.п.), также свидетельствует о том, что не всегда в общеобязательных правилах можно учесть особенности каждого вида образовательного учреждения – например, академические свободы вуза как неотъемлемый компонент его автономии. Специализированные акты «явились бы формой установления правового статуса каждого из основных субъектов отношений в области образования во всей его полноте и на должном правовом уровне».[[5]](#footnote-5) Исходные начала для построения статуса вуза заложены в Законе «Об образовании».

Составляя подотрасль законодательства об образовании, комплексы институтов о высшем образовании (включая послевузовское и дополнительное), характеризуются «определенным единством, выражающимся в однородности содержания регулируемых подотраслью отношений, в специфических целях, в систематике субъектов».[[6]](#footnote-6)

Характерный признак подотрасли - общий для составляющих ее структурных частей институт.[[7]](#footnote-7) Его роль выполняют ассоциации норм, сосредоточенных в положениях о типах учебных заведений и формах профессионального образования, которые определяют их специфические задачи по осуществлению сквозных, непрерывных функций образования и воспитания, развивают и конкретизируют статус соответствующих учебных заведений и их структур, исходя из общих начал, заложенных в Законе «Об образовании». Положения – важнейшие организационные акты, которые в сумме дают характеристику организации (наряду с уставами). Именно Положение и призвано отразить полноту компетенции организации по всем сферам ее деятельности, сформулировать правовой статус, обеспечить эффективность внутриорганизационной деятельности, внешних связей «через ее органы управления».[[8]](#footnote-8)

В настоящее время в области высшего образования действуют следующие положения организационного характера: Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (вузе) РФ (далее - Положение о вузе),[[9]](#footnote-9) Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования,[[10]](#footnote-10) Типовое положение о студенческом общежитии.[[11]](#footnote-11)

Кроме того, вопросы подготовки и аттестации научно-педагогических кадров регулируются Положением о подготовке научно-педагогических и научных кадров в РФ,[[12]](#footnote-12) Положением о порядке присвоения ученых званий научно-педагогическим работникам образовательных учреждений высшего профессионального образования (повышения квалификации специалистов,[[13]](#footnote-13) Положением о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий,[[14]](#footnote-14) Положениями о диссертационном и экспертном советах.[[15]](#footnote-15)

Статус вуза устанавливают не только специализированные нормативные акты, но и акты о федеральных органах исполнительной власти: Положение о Министерстве социальной защиты населения, о Министерстве внешнеэкономических связей, о Комитете по торговле и др., в чьем ведении находятся вузы.[[16]](#footnote-16) Также в части взаимодействия образовательных учреждений с государством определяющую роль играют Временные положения о лицензировании и аккредитации учреждений профессионального образования.[[17]](#footnote-17)

Ранее обращалось внимание на то, что в образовательном законодательстве более развиты правовые институты, которые регулируют управленческую деятельность, менее – те, которые должны соответствовать наиболее полному удовлетворению запросов граждан. В настоящее время этому посвящено значительное количество нормативных актов. Так, принципиальные положения, связанные с реализацией права на образование, с материальным обеспечением студентов и их последующим трудоустройством, закрепляют: Порядок приема в государственные вузы РФ,[[18]](#footnote-18) Временное положение о стипендиальном обеспечении и других формах поддержки студентов вузов,[[19]](#footnote-19) Положение о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием.[[20]](#footnote-20)

Регламентации собственно образовательной деятельности вузов посвящены такие акты, как Временное положение о многоуровневой структуре высшего образования в РФ,[[21]](#footnote-21) Положение о магистерской подготовке,[[22]](#footnote-22) Положение об экстернате в государственных вузах РФ,[[23]](#footnote-23) а также Положение об итоговой государственной аттестации выпускников вузов в РФ,[[24]](#footnote-24) Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования,[[25]](#footnote-25) Положение о порядке обучения в вузах по программам офицеров запаса на военных кафедрах[[26]](#footnote-26) и др.

Значительная часть этих актов - ведомственная, изданная Госкомвузом либо ВАКом РФ. Однако важнейшие, принципиальные вопросы решены в правительственных актах). Ведомственное регулирование осуществляется также посредством издания инструктивных писем и приказов.

В числе важнейших нормативных актов, отражающих стратегию государства в области высшего образования, перспективы развития этой сферы общественной жизни и закрепляющих меры по ее поддержке, следует отметить указы Президента РФ: Указ № 1[[27]](#footnote-27) «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР», № 426 от 27.04.92 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала РФ», № 1553 от 9.12.92 «О мерах по поддержке государственных вузов», № 1372 от 16.09.93 «О мерах по материальной поддержке ученых России», № 1487 от 8.07.94 «О гарантиях прав граждан РФ на получение образования» и др.

Непосредственное отношение к лицам, получившим высшее профессиональное образование, имеют указы Президента РФ: от 23.06.95, устанавливающий особый порядок присвоения офицерского воинского звания гражданам, прошедшим обучение на военных кафедрах при государственных вузах, и от 29.04.94 № 430, предоставляющий отсрочку от призыва на военную службу .[[28]](#footnote-28)

В развитие Указов Президента издаются соответствующие постановления Правительства РФ.[[29]](#footnote-29)

Отношения в сфере высшего и послевузовского образования могут быть урегулированы актами органов межотраслевой компетенции. Например, Минтруд РФ дал разъяснение «О порядке установления работникам науки и высшей школы доплат за ученые степени доктора наук и кандидата наук» (№ 175а от 04.12.93 г.).

Соответствующие акты могут приниматься органами государственной и исполнительной власти субъектов Федерации. Так, в Республике Татарстан это закон «Об образовании»,[[30]](#footnote-30) постановления Кабинета Министров РТ: по социальной поддержке различных слоев населения, в т.ч. студенчества, о предоставлении скидки по оплате коммунальных услуг вузам[[31]](#footnote-31) и др. Специализированных актов общего характера по вопросам высшей школы практически нет.

В числе источников законодательства о высшем образовании следует выделить нормативные договоры и соглашения. Они могут подписываться различными государственными структурами: федерацией, субъектами федерации, органами управления и вузами. Примером служат различные межправительственные соглашения: об эквивалентности документов об образовании, Договор между Правительством РФ и Правительством РТ в области высшего образования от 5.06.93г. Договор об имущественном обеспечении деятельности государственных вузов в РТ (21.04.95г.).

Субъекты федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции также создают нормативно-правовые акты, которые включаются в систему актов, регулирующих отношения в сфере высшего образования и определяющих статус высших учебных заведений.

Как отмечалось выше, их компетенция в области высшего образования в общем виде определяется ст. 29 и 31 Закона «Об образовании».

Исключительной компетенцией субъектов федерации является определение особенностей порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений; формирование бюджетов субъектов федерации в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования; установление национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов и региональных нормативов финансирования; создание, реорганизация и ликвидация подчиненных учреждений образования, установление местных налогов и сборов на цели образования, дополнительных к федеральным требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, норм по охране труда и т.п., дополнительных льгот, видов и норм материального обеспечения обучающихся и работников вузов и др.

Органы местного самоуправления вправе формировать местные бюджеты в части расходов на оборудование и соответствующих фондов развития образования, а также создавать, реорганизовывать и ликвидировать подведомственные муниципальные учреждения образования, контролировать условия аренды зданий и помещений учреждений образования, в том числе вузов и т.д.

И, наконец, важное значение для регулирования вопросов жизнедеятельности конкретного вуза имеет локальное нормотворчество. Вузы издают нормативные подзаконные акты, посвященные организационным внутри вузовским отношениям и действующие только в пределах вуза. Эти акты имеют много сходных черт с ведомственными актами и в условиях демократизации управления, автономности вузов во многом заменяют их. Они касаются формирования органов управления вузом и других вузовских структур, порядка взаимоотношений между подразделениями, регламентации учебного процесса и научной деятельности, прав и обязанностей преподавателей, сотрудников, обучающихся и администрации.

#### Выводы по главе

Подводя некоторые итоги, следует отметить, что российские университеты, в том числе и военные учебные заведения, с самого возникновения плохо вписываясь в систему учреждений феодальной монархии тем не менее оставались не только кузницей кадров, но и действенным инструментом защиты существующего строя. Их целевые задачи определялись в соответствии с интересами царского правительства - "приготовлять юношество для вступления в различные звания государственной службы" высшая школа воспитывала и ученых для себя, удовлетворяла потребности общества. Реальные результаты деятельности системы шли во многом вразрез с намерениями царизма. Баланс правительственной и университетской власти изменялся от устава к уставу в зависимости от конкретной экономической и общественно-политической ситуации и, в свою очередь, влиял на качество и содержание образования.

Октябрьская революция, а позднее распад Союза ССР, приводил к разрыву связей в области высшего образования, и реформирование системы было усугублено задачами сохранения единого образовательного пространства, научных школ, накопленного интеллектуального и педагогического потенциала. Соответствующие мероприятия Российской Федерации, их законодательное оформление, прежде всего, сказались на статусе высших учебных заведений.

На сегодняшний день законодательство о высшем образовании характеризуется соединением разнородных институтов, то есть носит комплексный характер.

1. См. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право РФ, ч.2, 1995, с.17. [↑](#footnote-ref-1)
2. Российские акты, акты Союза ССР, международные акты (см. Административное право. Бахрах Д.Н., 1993). [↑](#footnote-ref-2)
3. См. раздел 3.1. [↑](#footnote-ref-3)
4. См. Дорохова Г.А. Указ. соч., с.18. [↑](#footnote-ref-4)
5. Дорохова Г.А. Указ. соч., с.19. [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же. [↑](#footnote-ref-6)
7. Алексеев С.С. Структура советского права, с.155.-Цит. по указ. соч. Дороховой Г.А., с.9. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М.,1984. [↑](#footnote-ref-8)
9. Утв. пост. СМ - Правительства РФ от 26.06.93 №597. - Бюллетень, 1993, №8, с.1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Утв. пост. Правительства РФ от 26.06.95 №610. Бюллетень, 1995, №10. [↑](#footnote-ref-10)
11. Утв. пост. Госкомвуза от 31.05.95 №4. Бюллетень, 1995, №9, с.17. [↑](#footnote-ref-11)
12. Утв. пост. Госкомвуза от 31.05.95 N3. Бюллетень, 1995, N9, с.40. [↑](#footnote-ref-12)
13. Утв. пост. Правительства РФ от 26.06.95 №611. Бюллетень, 1995, №9, с.1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Утв. пост. Правительства РФ от 24.10.94. №1185. СЗ, 1994, №27, ст.2898. [↑](#footnote-ref-14)
15. Положение о диссертационном совете. - утв. решением Президиума ВАК России от 4.11.94 №48/25; Положение об экспертном совете ВАК РФ - утв. решением Президиума ВАКа России от 17.12.93 №7/40 с изм., внес. реш. Президиума ВАКа России от 20.01.95 №3/3. [↑](#footnote-ref-15)
16. Положение о Комитете РФ по муниципальному хозяйству. утв. пост. Правительства РФ от 6.01.93 N12. САПиП, 1993, №3, ст.174; Положение о Комитете РФ по торговле. - утв. пост. Правительства РФ от 31.12.92 №1028, там же, ст.173; Положение о Министерстве соцзащиты населения РФ. - утв. пост. СМ-Правительства РФ от 17.03.93 №167, там же, №10, ст.832; Положение о Министерстве путей сообщения РФ. -утв. пост. Правительства РФ от 6.01.93 №19, там же, №3, ст.175; Положение о Министерстве внешнеэкономических связей РФ. - утв. пост. СМ-Правительства РФ от 26.02.93 №85, там же,№10,ст.830; Положение о Министерстве финансов РФ. утв. пост. Правительства РФ от 19.08.94 №984. СЗ, 1994, №19, ст.2211; Положение о Министерстве экономики РФ. утв. пост. СМ РФ от 2.03.93 №185. САПиП, 1993, №10, ст.846 . [↑](#footnote-ref-16)
17. Временное положение о лицензировании учреждений среднего, высшего, послевузовского профессионального и соответствующего дополнительного образования РФ. - утверждено Приказом Госкомвуза РФ от 7.02.94 №108. Бюллетень, 1994, №4-5; Об утверждении Временного положения о государственной аккредитации учреждений среднего и высшего профессионального образования в Российской Федерации. - Постановление Госкомвуза России от 30.11.94 №6. БНА, 1995, N4, с.40. [↑](#footnote-ref-17)
18. Утв. пост. Госкомвуза РФ от 30.11.94 №8 . БНА, 1995, №6, с.47. [↑](#footnote-ref-18)
19. Утв. пост. Правительства РФ от 28.02.95 №203. СЗ, 1995, №10, ст.905 [↑](#footnote-ref-19)
20. Утв. пост. Правительства РФ от 19.09.95 №942. Бюллетень, 1995, №11, с.1. [↑](#footnote-ref-20)
21. Утв. пост. Комитета по высшей школе Миннауки России от 13.03.92 №13. - Бюллетень , 1992, № 4-6. [↑](#footnote-ref-21)
22. Утв. пост. Госкомвуза России от 10.08.93 №42. Бюллетень , 1993, №9, с.20. [↑](#footnote-ref-22)
23. Утв. приказом Госкомвуза России от 28.10.93 №297. Бюллетень , 1994, №1, с.3. [↑](#footnote-ref-23)
24. Утв. пост. Госкомвуза России от 25.05.94 №3. БНА, 1994, №10, с.54. [↑](#footnote-ref-24)
25. Утв. пост. Правительства РФ от 12.08.94 №940. Бюллетень, 1994, №10, с.1. [↑](#footnote-ref-25)
26. Утв. пост. Правительства РФ от 24.05.94 №544. СЗ, 1994, №6, ст.601. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР, 1991, №31, ст.1025. [↑](#footnote-ref-27)
28. СЗ, 1995, №18, ст.1642; №26, ст.2450. [↑](#footnote-ref-28)
29. №312 от 13.05.92г. «О неотложных мерах по экономической и социальной защите системы образования», №1139 от 04.11.93г. «О некоторых условиях оплаты труда работников науки и высшей школы», №407 от 28.04.94г. «О первоочередных мерах по поддержке системы образования в России», №498 от 23.05.95г. «О развитии системы высшего и среднего профессионального образования в РФ» и т.п. [↑](#footnote-ref-29)
30. Принят 19.10.93г. Ведомости ВС Татарстана, 1993,№10, ст.214. [↑](#footnote-ref-30)
31. № 259 от 3.05.95г. «Республика Татарстан», 10 мая 1995 г. [↑](#footnote-ref-31)