

Доцент кафедры гражданского и
предпринимательского права
К.Ю.Н.
Чепарина Ольга Александровна

**Реализация принципа автономии вуза
в российском законодательстве об образовании**

Аннотация

В статье исследуются вопросы реализации в российском законодательстве принципа автономии вуза на примере регулирования деятельности государственных высших образовательных учреждений. Рассматриваются особенности реализации принципа автономии в отношении различных видов государственных вузов, выявляются законодательные тенденции развития указанного принципа, дается оценка эффективности законодательного регулирования деятельности российских государственных вузов с точки зрения обеспечения соблюдения принципа автономии вуза.

Ключевые слова: автономия вуза – государственное высшее учебное заведение.

Принцип автономии университетов, так или иначе проходящий через все документы Болонского процесса, отражен в Великой Хартии Университетов и сформулирован следующим образом: «Чтобы отвечать потребностям окружающего мира в своей исследовательской и образовательной деятельности, университет должен быть морально и интеллектуально независим от любой политической власти, равно как и от какой бы то ни было экономической силы»¹. В ходе встречи европейских высших учебных заведений и их основных представительских организаций в Саламанке 29-30 марта 2001 года была отмечена важность так называемого принципа автономии с ответственностью. Так, в итоговом документе Конференции европейских

¹ Цит. по: Вербицкая Л., Касевич В. Институциональная автономия и проблема управления в высшем образовании. / Л.Вербицкая, В.Касевич // Юрист вуза. – 2006. – № 12. – С.7.

высших учебных заведений и образовательных организаций «Формирование будущего» отмечено, что «университеты должны иметь право формировать свою стратегию, выбирать свои приоритеты в обучении и проведении научных исследований, расходовать свои ресурсы, профилировать свои программы и устанавливать свои критерии для приема профессоров и учащихся. Европейские высшие учебные заведения готовы к конкуренции дома, в Европе и в мире, но для этого они нуждаются в необходимой организационной свободе, ясных и благожелательных рамках регулирования и достаточном финансировании. В противном случае они не будут иметь возможности сотрудничать и соревноваться. Планы завершения создания Зоны европейского высшего образования останутся невыполненными или приведут к неравной конкуренции, если во многих странах будут осуществляться непосредственное регулирование, детальный административный и финансовый контроль, касающийся высшего образования»². Важность принципа автономии университетов отмечена также в ряде других документов Болонского процесса, например, в Коммюнике Конференции Министров, ответственных за Высшее образование, «Создание общеевропейского пространства высшего образования» (Берлин, 19 сентября 2003 г.). В частности, в нем обращено внимание на важность сохранения и расширения институциональной автономии университетов, при которой они продолжают нести ответственность перед обществом³.

Непосредственно в российском законодательстве об образовании указанный принцип находит свое проявление в форме принципа автономии вуза. Статья 3 Федерального закона «О высшем и послевузовском

²[Эл. Ресурс] – Режим доступа: <http://www.teacher-edu.ru/wmc/bol/1075715680>.

³ Там же. Значимость указанного принципа подчеркнута также в документах, принятых государствами-участниками СНГ, например, в ст. 3 Модельного закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 07 декабря 2002 г. № б/н, принятом Межпарламентской Ассамблеей СНГ ([Эл. Ресурс] – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/doc.php?id=4459&q=#>).

профессиональном образовании»⁴ (далее – Закон о высшем образовании) под автономией образовательного учреждения высшего профессионального образования (вуза) предлагает понимать его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения, утвержденным в установленном законодательством порядке. При этом российский законодатель связывает реализацию автономии с ответственностью вуза за свою деятельность перед личностью, обществом и государством⁵.

Принцип автономии вуза находит свое проявление также в предоставлении педагогическим, научным работникам вуза и его студентам академических свобод, в том числе свободы педагогического работника вуза излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами, свободы студента получать знания согласно своим склонностям и потребностям (п.3 ст.3 Закона о высшем образовании). Указанная норма основывается на положении Конституции Российской Федерации⁶ (п.1 ст.44), устанавливающей гарантии свободы преподавания⁷.

В отношении российских государственных вузов принцип автономии вуза находил и находит свое проявление также в организации внутреннего управления, основанном на началах сочетания единоначалия и коллегиальности

⁴ О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 года N 125-ФЗ в ред. ФЗ от 3 декабря 2011 №385-ФЗ // СЗ РФ. – 1996 г. – N 35. – Ст. 4135; Российская газета. – 2011 – №278.

⁵ Закон также предусматривает механизм обеспечения ответственности вуза, возлагая контроль за соответствием деятельности высшего учебного заведения целям, предусмотренным его уставом, на учредителя вуза и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования и выдавший лицензию на ведение образовательной деятельности (п.2 ст. 3 Закон о высшем образовании).

⁶ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

⁷ Применительно к российским вузам принцип автономии включает целый комплекс прав, включая право вуза самостоятельно определять стратегию развития, его право осуществлять конкурсный отбор на замещение должностей профессорско-преподавательского состава, проводить выборы деканов факультетов, заведующих кафедрами и в ряд иных прав.

(п.1 ст.12 Закона о высшем образовании). Начала коллегиальности закрепляются в законодательстве об образовании и проявляются в обязанности формирования в структуре государственного вуза коллегиальных органов, таких как общее собрание (конференция) работников и обучающихся вуза, ученый и попечительский советы вуза (ст.12 Закона о высшем образовании). Автономия государственного вуза выражается также в праве вуза самостоятельно устанавливать свою структуру (п. 3 ст. 8 Закона о высшем образовании), в полномочиях общего собрания (конференции) работников и обучающихся государственного вуза избирать ректора и принимать устав вуза, в целом комплексе прав вуза, в том числе в его праве определять соотношение между полномочиями ученого совета и ректора, самостоятельно устанавливать полномочия органов управления государственного вуза в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации (12 Закона о высшем образовании).

Что касается финансово-хозяйственной самостоятельности государственных вузов, то ее уровень определяется принадлежностью государственных вузов к организационно-правовой форме учреждения и содержанием права оперативного управления учреждения (ст. 120, 296, 298 Гражданского кодекса Российской Федерации⁸). Соответственно уровень финансово-хозяйственной самостоятельности различается в отношении отдельных видов вузов в зависимости от типа вуза как учреждения. Так, вуз, существующий в форме автономного учреждения, не обладает статусом

⁸ Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ в ред. ФЗ от 6 декабря 2011 № 405-ФЗ // СЗ РФ – 1994. – N 32. – Ст. 3301. СЗ РФ. – 2011. - № 50.- ст. 7347. Со вступлением в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации, появлением казначейской системы контроля за исполнением государственного бюджета уменьшилась степень финансово-хозяйственной самостоятельности государственных вузов. Позднее, в ходе осуществления бюджетной и административной реформ в России наметились две тенденции в регулировании деятельности государственных вузов. Это, с одной стороны, усиление публично-правовой составляющей в правовой регламентации деятельности вузов, существующих в форме бюджетных учреждений (бюджетных вузов. С другой стороны, в законодательстве была закреплена возможность создания государственных вузов в форме автономного учреждения, для которых характерна широкая самостоятельность в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности.

получателя бюджетных средств, соответственно пользуется большей свободой в осуществлении правомочий распоряжения имуществом. Расширение финансово-хозяйственной свободы такого вуза потребовало от законодателя введения установления средств контроля за его деятельностью с помощью гражданско-правовых норм. В отношении автономного вуза закон предусматривает: во-первых, назначение его ректора учредителем (ст. 9 ФЗ «Об автономных учреждениях»⁹); во-вторых, создание такого органа как наблюдательный совет, обладающего значительными корпоративными полномочиями, например полномочиями одобрять совершение вузом крупных сделок и сделок с заинтересованностью (ст. 10 ФЗ «Об автономных учреждениях»). В состав наблюдательного совета помимо представителей государственных органов, осуществляющих полномочия в сфере высшего образования, и представителей местных органов власти, а также представители органа, осуществляющего полномочия учредителя, в то же время ректор вуза и его заместители членами наблюдательного совета быть не могут (п.1 и 4 ст.10 Федерального закона «О некоммерческих организациях»¹⁰). Таким образом, расширение финансово-хозяйственной самостоятельности таких вузов сопровождается усилением контроля за его деятельностью со стороны учредителя (собственника имущества) вуза путем формирования нового органа – наблюдательного совета.

Принцип автономии вуза приобретает свои особенности применительно к федеральным университетам. Во-первых, такой вуз обладает большей свободой в осуществлении образовательной деятельности: он вправе самостоятельно устанавливать образовательные стандарты и требования в отношении реализуемых им образовательных программ высшего профессионального и послевузовского профессионального образования (п.4 ст. 5 Закона о высшем

⁹ Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в ред. ФЗ от 6 ноября 2011 № 291-ФЗ // СЗ РФ. – 2006 г. – N 45. – Ст. 4626. СЗ РФ. – 2011. - №45. – Ст.6321.

¹⁰ Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в ред. ФЗ от 16.11.2011 №317-ФЗ. // СЗ РФ. – 1996. – №3. – Ст. 145. СЗ РФ.- 2011. - № 47. – Ст. 6607.

образовании)¹¹. Во-вторых, федеральный университет лишен права самостоятельно выбирать ректора на общем собрании (конференции) работников и обучающихся вуза, ректор такого университета назначается Правительством России на срок до пяти лет (п.5.1. ст.12 Закона о высшем образовании). Полагаем, что в условиях значительного финансирования федеральных университетов отнесение вопроса назначения ректора к полномочиям учредителя представляется оправданным.

Что касается бюджетных вузов, то со вступлением в силу Федерального закона №83¹² расширилась степень его финансово-хозяйственной самостоятельности. Если раньше ему запрещалось распоряжаться всем имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, предоставленных собственником, то сейчас такой вуз без согласия собственника не вправе распоряжаться лишь особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом (п. 3 ст. 298 ГК РФ). При этом одновременно вводится контроль за финансово-хозяйственной деятельностью бюджетного вуза, но уже с помощью гражданско-правовых инструментов, таких как одобрение учредителем (собственником имущества) вуза сделок при конфликте интересов и крупных сделок (ст. 27, п. 13 ст.9.2. ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Проведенное исследование позволяет нам сделать следующие выводы. Современный период законодательного регулирования деятельности

¹¹Таким же правом обладают Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, федеральные государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации, национальные исследовательские университеты (п. 4 ст.5 Закона о высшем образовании).

¹² Федеральный закон от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в ред. ФЗ от 18 июля 2011 г. № 239-ФЗ // СЗ РФ от 10 мая 2010 г. N 19. СЗ РФ. – 2011. - №50. – Ст. 7344.

государственных вузов с точки зрения обеспечения соблюдения принципа автономии вуза характеризуется следующими чертами:

- дифференцированным подходом к степени самостоятельности государственных вузов в осуществлении текущей деятельности в зависимости от вида государственного вуза;

- ограничением принципа автономии вуза в части самостоятельности ряда вузов в решении вопросов внутривузовского управления при одновременном расширении финансово-хозяйственной самостоятельности таких вузов. Последняя тенденция характерна для вузов, существующих в форме автономного учреждения, в том числе для федеральных университетов;

- расширением финансово-хозяйственной самостоятельности государственных вузов, при одновременном введении контроля за осуществлением такой деятельности с помощью гражданско-правовых средств (институтов сделки с заинтересованностью и крупной сделки).

В рамках настоящего исследования важно также остановиться на перспективах развития принципа автономии вуза в отечественном законодательстве. Как следует из содержания ст. 3 законопроекта «Об образовании в Российской Федерации»¹³ («Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования») указанный проект закона исходит из распространения принципа автономии на все российские образовательные учреждения, а не только на вузы, что надлежит рассматривать как несомненное достоинство законопроекта. Недостатком же законопроекта является отсутствие в его тексте определения понятия «автономия образовательного учреждения», что само по себе снижает уровень гарантий независимости образовательных учреждений, в том числе государственных вузов.

¹³[Эл.ресурс] – Режим доступа – <http://минобрнауки.рф/документы/2608>.