

СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ (Историко-правовой аспект)

© 2013 г. Светлана Анатольевна Иванова¹, Нелли Михайловна Розина²

Краткая аннотация: на современном этапе развития России образование в его неразрывной, органичной связи с наукой становится все более мощной движущей силой экономического роста, повышения эффективности и конкурентоспособности народного хозяйства, что делает его одним из важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина. В статье дана авторская классификация исторических этапов развития высшего образования в России, а также обозначены проблемы реформирования и управления высшей школой.

Annotation: at the present stage of Russia's development education in its not-explosive, organic connection with the science becomes more powerful driving force of economic growth, improvement of efficiency and competitiveness of the national economy, making it one of the most important factors national security and welfare of a country, the welfare of every citizen. The article is the author's classification of the historical stages of development of higher education in Russia, but also indicated the problems of reforms and management of the higher school.

Ключевые слова: образование, высшее учебное заведение, высшее профессиональное образование, наука, исследование, университет, педагогика.

Key words: education, higher education institution, higher professional education, science, research, University, pedagogy.

Состояние российского образования не так трагично, как кажется. Вслед за периодом спада обычно идет период пусть медленного, но подъема, что мы можем наблюдать сейчас. В нем накоплен значительный потенциал исследовательской деятельности видных российских педагогов и психологов, позволяющий опережать многие зарубежные педагогические школы, а также успешно развивать современные вопросы образования. В их числе Л.Н. Толстой, П.Ф. Каптерев, К.Н. Вензель, А.В. Луначарский (“Основные принципы единой трудовой школы”), П.Л. Блонский (“Задачи и методы новой народной школы”), Л.С. Выготский (“Педагогическая психология”), С.Т. Шацкий; выдающиеся психологи Б.Г. Ананьев, П.Я. Гальперин, Л.В. Занков, А.Н. Леонтьев, С.Л. Рубинштейн, Д.Б. Эльконин.

На современном этапе развития России образование (в его неразрывной, органичной связи с наукой) становится все более мощной движущей силой экономического роста, повышения эффек-

тивности и конкурентоспособности народного хозяйства, что делает его одним из важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина.

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

Первым периодом следует считать появление высших учебных заведений. Первым университетом был основанный в 1544 г. Кёнигсбергский университет “Альбертина” (в нынешнем Калининграде); старейшим из действовавших на территории СССР – основанный в 1579 г. Вильнюсский университет. В 1715 г. была создана Морская академия (Академия морской гвардии), которую разместили в Петербурге. В 1752 г. Академия морской гвардии Указом императрицы Елизаветы Петровны была преобразована в Морской шляхетский кадетский корпус.

По поручению императора Петра I лейб-медик Л.Л. Блюментрост подготовил доклад о проекте создания в Петербурге Академии наук и художеств. При Академии предполагалось учредить университет и гимназию. В архиве Российской академии наук находится копия этого доклада с поправками и дополнениями Петра I, что позволяет утверждать о его реальном участии в

¹ Заместитель первого проректора по учебной и методической работе, заведующая кафедрой гражданского права Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор.

² Первый проректор по учебной и методической работе того же университета, кандидат педагогических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования РФ.

разработке основополагающего документа. Идея создания академического университета пришла к монарху во время его поездок по странам Европы, где он наблюдал деятельность классических университетов. 28 января 1724 г. Сенат своим Указом утвердил проект учреждения в Петербурге Академии наук и художеств.

В 1724 г. по Указу Петра I был создан Академический университет в Санкт-Петербурге (действовал как часть Петербургской академии наук), а в 1783 г. на его базе была открыта сначала гимназия, а потом педагогический институт, ставший впоследствии Петербургским университетом – первым российским университетом³.

Вместе с тем в России в советские времена было принято считать, что первым является Московский университет, который был открыт в 1755 г. Указом императрицы Елизаветы Петровны. По этому поводу есть разные мнения. Одни ученые считают, что решающее влияние оказал М.В. Ломоносов, его соображения, которые принял И.И. Шувалов и которые были изложены в Указе в пяти пунктах, обосновывающих преимущества Москвы⁴. Другие считают, что именно в Москве сложились наиболее благоприятные условия для возникновения и постепенного становления более чем учреждения – культурного и интеллектуального центра особого толка, ставшего первым национальным университетом, главным учебно-научным центром⁵. Оба мнения представляются верными, хотя первостепенной причиной являлось удачное местоположение, а второстепенной – вклад в его развитие известных исторических деятелей.

Указом Елизаветы Петровны от 12 января 1755 г. был принят Университетский устав, который определял содержание государственной 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 Родине⁶.

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 значительной 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 сборов⁷.

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 образованием⁸.

Характерно, что сейчас, спустя почти 130 лет, история с ограничением автономии учебных заведений в некотором роде повторяется – в форме персонального назначения ректоров федеральных университетов Правительством РФ. Согласно п. 4 ч. 1 ст. 51 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” от 29 декабря 2012 г.⁹ руководитель образовательной организации в со-

³ См.: Петербургская академия наук в истории академий мира. Материалы Межд. конф. В 4-х т. СПб., 1999; *Крентинин Г.В., Брюшинкин В.Н., Гальцов В.И.* Очерки истории Восточной Пруссии. Калининград, 2002. С. 192.

⁴ См.: *Лебедева Е.* 25 января – Татьянин день // Библиотечное дело // <http://www.bibliograf.ru/materials/news/1178/>

⁵ См.: Университет для России: взгляд на историю культуры XVIII столетия / Под ред. В.В. Пономаревой, Л.Б. Хорошиловой. М., 1997. С. 180–185.

⁶ См.: *Зайцева Л.А.* Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

⁷ См.: *Волосникова Л.М.* Законодательство России о высшем образовании в XVIII веке // История государства и права. 2006. № 6.

⁸ См.: *Зайцева Л.А.* Указ. соч. С. 29.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

ответствии с законодательством Российской Федерации и уставом образовательной организации назначается Правительством РФ (для ректоров федеральных университетов).

Кроме того, ст. 26 нового Закона об образовании предусматривается создание попечительских советов, предусмотренных уставом соответствующей образовательной организации. Расширение участия общества в управлении образовательными организациями является одним из важнейших направлений развития системы высшего образования, которое возможно осуществлять путем создания системы попечительских советов, фондов поддержки образования, системы поддержки профессиональных сообществ, иных общественных организаций, создания условий (прежде всего финансового характера) для стимулирования различных форм самоорганизации населения и хозяйствующих субъектов в поддержку образования¹⁰.

Таким образом, первый период – период появления первых высших учебных заведений и определения государственной политики по их управлению характерен жесткой регламентацией. Дисциплина и послушание были приоритетными.

Начиная с 1917 г., следует второй период развития органов управления высшим образованием, который включал в себя два подэтапа: первый – преобразование и установление на местах органов управления высшим образованием (1917–1936), второй – упорядочение управления высшим образованием (1936–1950).

Создание государственного аппарата по руководству системой образования впервые предусматривалось в Декрете ВЦИК и СНК “Об учреждении Государственной комиссии по просвещению” от 9 ноября 1917 г., где указывалось: “Текущие дела должны пока идти своим чередом через Министерство народного просвещения. Министерство играло роль исполнительного аппарата при Государственной комиссии по народному просвещению”¹¹. Из данного нормативного акта видно, что полномочия по управлению системой высшего образования были поделены между двумя органами, один из которых носил исполнительные функции, а другой – контрольные. Уже это говорит о том, что органы управления высшим профессиональным образованием

стали развиваться, приобретать более масштабную структуру.

Согласно Декрету СНК РСФСР “О народном комиссариате по просвещению (положение)” от 11 февраля 1921 г. вузы стали подчиняться Главному комитету профессионально-технического образования (Главпрофобр)¹². Такое подчинение характеризовало развитие начал межотраслевого управления координационного характера, что привело в дальнейшем к выделению специальных управленческих структур, ориентированных на профессионально-техническое образование. Образовательные учреждения данного профиля в учебно-методическом плане возглавлялись Главпрофобром. При этом они находились в ведении некоторых министерств и ведомств. Как уже было описано, на сегодняшний день 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 находится в ведении Народного комиссариата просвещения по Главному комитету профессионально-технического образования. Исключительно Народный комиссариат просвещения имел право производить изменения вуза как в организации, так и в личном составе. Представители губернского Исполнительного комитета и его отделов, имеющие соответствующие мандаты президиумов губернских исполнительных комитетов, могли контролировать деятельность вуза и в случае замеченных неправильностей обращаться в надлежащие органы Народного комиссариата просвещения. Руководство как учебной, так и хозяйственной административной деятельностью вуза осуществлялось под общим наблюдением и контролем Главного комитета профессионально-технического образования Правления высшего учебного заведения¹³.

Так, Декрет 1922 г. закрепил управление высшим образованием на местах в лице губернского Исполнительного комитета и его отделов в продолжение уже начатого процесса развития органов высшего профессионального образования. Установление местного управления подтверждало еще более жесткий контроль за деятельностью высших учебных заведений со стороны власти, что не давало самостоятельно решать свои вопросы вузам.

Конституцией РСФСР 1925 г. для непосредственного руководства отдельными отраслями

¹⁰ См.: Доклад рабочей группы Президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам реформы образования “Образовательная политика России на современном этапе” // Разум или вера? // <http://atheismru.narod.ru/science/authority/president02.htm> (21 апреля 2003 г.).

¹¹ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 3. Ст. 32.

¹² См.: Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 12. Ст. 78.

¹³ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 43. Ст. 518.

государственного управления, входящими в круг ведения Совета Народных Комиссаров РСФСР, были образованы 11 народных комиссариатов, в том числе Комиссариат просвещения. Таким образом, общее и непосредственное руководство народным образованием оставалось в ведении Народного комитета просвещения¹⁴.

Позднее, в 1928 г. при ВСНХ СССР создано Главное управление высших и средних технических учебных заведений (Главвуз). В 1928–1930 гг. в целях приближения вузов к народному хозяйству последние были переданы в ведение соответствующих 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 и другие институты. В 1932 г. для общего руководства вузами при ЦИК СССР создан Всесоюзный комитет по высшему техническому образованию (далее – ВКВТО)¹⁵.

Несмотря на отраслевые принципы развития, система носила общее наименование “высшее образование”. Таким образом, главный управленческий орган был преобразован в Главвуз, при этом продолжалось развитие отраслевого управления вузами.

Принятая Конституция РСФСР 1937 г. по-прежнему относилась установление общих начал в области просвещения к ведению высших органов власти и органов государственного управления. Конституцией РСФСР устанавливалось, что Совет Народных Комиссаров РСФСР образуется Верховным Советом РСФСР. В его состав входит Председатель Комитета по делам высшей школы, а СНК имел в составе народного комиссара просвещения. Данные нормы законодательно закрепляли, что управление высшей школой относилось к компетенции СССР¹⁶.

В целом второй период развития органов управления высшим образованием (1917–1950)

характеризуется установлением конкретного и непосредственного управления со стороны наркоматов и ведомств, регламентацией деятельности вузов и ужесточением государственного контроля за их деятельностью, уменьшением академических прав и свобод.

Далее, с 1950 по 1980 г. следует третий период совершенствования управления высшим образованием, который включал в себя два подэтапа: первый – передачу высших учебных заведений в ведение союзных республик и появление органа управления высшим профессиональным образованием – Министерства высшего образования СССР, которое Постановлением Совмина СССР от 12 мая 1968 г. № 320 было преобразовано в союзно-республиканское министерство – Министерство высшего и среднего специального образования СССР (Минвуз СССР). Предшественниками Минвуза СССР были:

1802–1817 и 1824–1917 гг. — Министерство народного просвещения Российской Империи;

1928 г. – Главное управление по высшей школе при ВСНХ СССР;

1932 г. – Всесоюзный комитет по высшей технической школе;

1936–1946 гг. — Всесоюзный комитет по делам высшей школы при СНК СССР.

Перед Минвузом СССР стояли такие задачи, как развитие и совершенствование системы высшего и среднего специального образования, издание общих учебно-методических материалов по высшему и среднеспециальному образованию и координация действий союзных республик в подготовке квалифицированных специалистов, разработка основных показателей по перспективному и текущему планированию отрасли, развитие научно-исследовательских работ в высшей школе. Задачами также были подготовка и повышение квалификации научно-педагогических кадров и их аттестация, осуществление международных связей в области высшего и среднего специального образования.

После 1953 г. имело место ослабление чрезмерной централизации в управлении высшим образованием, что выразилось в появлении органов управления республиканского значения (например, Министерство высшего образования РСФСР).

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что первый подэтап третьего периода характерен ослаблением централизации в управлении высшим образованием, о чем свидетельствуют, в частности, передача высших учебных заведений

¹⁴ См.: Собрание узаконений. 1925. № 30. Ст. 218.

¹⁵ 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>

¹⁶ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1937 г. Ст. 125 // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1937. № 20. Ст. 151.

в ведение союзных республик и появление Министерства высшего образования РСФСР союзно-республиканского подчинения.

Второй подэтап третьего периода (1974–1980) 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 осуществлять единую государственную политику в области народного образования.

Данные положения нашли отражение в Законе РСФСР “О народном образовании” от 2 августа 1974 г., где были определены органы государственного управления народным образованием РСФСР, а именно 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 в области народного образования, в подготовке для народного хозяйства квалифицированных рабочих кадров и специалистов.

Разграничение полномочий происходило следующим образом: Министерство просвещения РСФСР руководило общим, средним образованием, дошкольным и внешкольным воспитанием. Государственный комитет РСФСР по профессионально-техническому образованию 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 работы¹⁷.

Законодательство того времени основывалось на государственной монополии в сфере высшего образования, поскольку вузы в подавляющем

большинстве были государственными¹⁸. Государство создавало, реорганизовывало, ликвидировало, утверждало положения или уставы, определяло специальности, по которым вуз должен готовить специалистов.

Данный этап характерен продолжением тенденций в управлении высшим образованием, в частности таких, как ведение разными органами управления высшего образования единой государственной политики в этой сфере. Однако государство по-прежнему оставалось монополистом высшего образования и жестко регулировало его развитие.

Подводя итог третьему периоду совершенствования управления высшим образованием, следует отметить его положительные моменты, которые заключаются в смещении управления на республиканский уровень и появлении Министерства высшего образования РСФСР. Однако государство продолжало быть монополистом по всем вопросам высшего образования. Имелись предпосылки и необходимость к изменению системы управления вузами. Поскольку экономическая ситуация в стране менялась, необходимо было обеспечить адаптацию учреждениям к новым условиям, позволить вузам быть более автономными, дать возможность им получать внебюджетные доходы.

С 1980 г. и по настоящее время следует четвертый период развития управления высшим образованием, который включает в себя также два подэтапа: первый (1980–1992) – переход от жестко централизованной модели управления учреждений высшего образования к автономной модели; второй (1992 г. – по настоящее время) – становление новых моделей управления российскими высшими учебными заведениями (оперативное управление, регламентное управление, стратегическое управление).

Начиная с первого этапа четвертого периода, а именно: с середины 80-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, смена командно-административных методов руководства и управления системой высшего образования на новые методологические подходы¹⁹.

¹⁸ За исключением ряда вузов профсоюзов, Роспотребкооперации.

¹⁹ См.: *Лаврентьева М.А.* Развитие высшей профессиональной школы России в 1985–2005 гг. на примере Краснодарского края и Республики Адыгея. Дисс. канд. ист. наук. М., 2007. С. 34.

¹⁷ См.: Свод законов РСФСР. Т. 3. 1988. С. 245.

Необходимость в таком переходе назревала долгое время по причине того, что действовавшая система управления не могла обеспечить качественное высшее образование, а также не давала развития вузам.

Проблемы реформирования и управления высшей школой были в центре внимания Всесоюзного съезда работников народного образования, состоявшегося в Москве 20 декабря 1988 г. В полном соответствии 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 определена тенденция постепенного смещения 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 стали разработка и подписание договоров по разграничению полномочий и предметов ведения, началось подписание и многосторонних соглашений регионов и различных ведомств, ведавших учреждениями образования. Подобные договоры были подписаны Госкомитетом СССР по высшему образованию с большинством субъектов Российской Федерации²⁰.

В сентябре 1987 г. было принято решение Минвуза СССР о создании сети учебно-методических объединений вузов по группам специальностей. Принятие такого решения было вызвано процессами демократизации общества в годы перестройки, частичным ослаблением государственных принципов управления высшей школой и усилением роли общественных структур и организаций и имело под собой прочную основу в виде 20-летнего опыта деятельности подведомственных вузов как базовых. Практически на базе каждого подведомственного Минвузу СССР вуза было создано учебно-методическое объединение соответствующего профиля, что в содержательной части, возможно, не добавило ничего нового, но еще более регламентировало их практическую деятельность.

В том же году в России на базе Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова было создано Учебно-методическое объединение (УМО) по классическому универ-

ситетскому образованию (ранее – Учебно-методическое объединение университетов СССР). Председателем Совета УМО стал ректор МГУ. Все учебно-методические объединения высших учебных заведений были созданы как государственно-общественные объединения в системе высшего профессионального образования Российской Федерации.

В настоящее время состав УМО по классическому университетскому образованию на добровольных началах входят более 80 государственных университетов России. В связи с большим разнообразием университетских специальностей и направлений в УМО по классическому университетскому образованию создан ряд структурных подразделений. Это 22 учебно-методических совета (УМС) по группам родственных специальностей и направлений. Председателями этих советов назначены деканы соответствующих факультетов МГУ.

Второй подэтап четвертого периода (1992 г. – настоящее время). В Законе РФ “Об образовании” от 10 июля 1992 г. была определена концепция государственно-общественного характера управления образованием, важным компонентом которой явился 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, разработке и утверждении образовательных программ и учебных планов, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности²¹. Впервые в России высшее образование получает терминологию “высшее профессиональное образование”, что не сочетается с мировым опытом.

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

²⁰ См.: там же.

²¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 30. Ст. 1797.

листов, оказании финансовой помощи, сохранении и развитии материально-технической базы образовательного учреждения. Причем, функционирование совета не исключало возможности существования сразу нескольких самоуправляемых структур. В современных условиях наличие данного органа в структуре управления являлось объективной необходимостью в функционировании вуза²². Формы самоуправления, в том числе и попечительский совет, вполне оправданно были закреплены на законодательном уровне, так как в отсутствии необходимого финансирования на сохранение имущества вузов, а также на их развитие такие органы самоуправления помогут решить как финансовую, так 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, которое значительно расширило права вузов, возможности хозяйствования в новых социально-экономических условиях. Вузы обладали автономностью и самостоятельностью в осуществлении своей деятельности и принятии решений, например таких, как создание любого 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 ученого совета, декана факультета²³.

В связи с принятием Конституции РФ 1993 г. в Типовое положение в 1994 г. были внесены изменения, касавшиеся смены названий органов управления высшим профессиональным образованием. Постановлением Правительства РФ "Об утверждении типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)" от 14 февраля 2008 г. было утверждено новое Типовое положение, которое привнесло возможность вузам, иным учреждениям и некоммерческим организациям по согласованию с Министерством образования и науки РФ, соответствующим органом государственной власти субъекта РФ или

органом местного самоуправления объединяться в целях создания университетского комплекса для улучшения качества высшего образования. Была также введена новая должность президента высшего учебного заведения в целях расширения представительских функций²⁴.

Принятый Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996 г. – первый законодательный акт по отдельному уровню образования – конкретизировал основные положения Закона РФ "Об образовании" применительно к сфере высшего и послевузовского образования. В данный Закон была включена специальная ст. 3, целиком посвященная автономии высших учебных заведений и академическим свободам, положения которой развертываются и конкретизируются почти во всем тексте Закона²⁵. Однако процесс развития самоуправления в сфере образования в современных российских условиях тормозится не столько слабостью законодательной базы, сколько ее недостаточным использованием. Законодательное обеспечение самоуправления в образовании, несомненно, нуждается в доработке, но главные препятствия внедрению самоуправленческих начал – это финансы, культура, а главное – характер отечественного политического процесса. В сфере управления образовательными учреждениями в данный период существовали две тенденции, которые выражались в том, что, с одной стороны, сохранение элемента самоуправления все более и более зависит исключительно от воли руководителя, а попытки еще более ограничить или ликвидировать такие элементы почти не вызывают 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 наук²⁶.

С 2000 г. функции по управлению высшим образованием стало исполнять Министерство образования РФ. Оно проводило государственную политику, осуществляло управление и координацию деятельности других федеральных органов исполнительной власти в области образования, молодежной политики, научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и выс-

²² См.: Кирилловых А.А. Административно-правовое регулирование управления в высшем образовательном учреждении // Административное и муниципальное право. 2008. № 12.

²³ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 28. Ст. 2594.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2008 № 8. Ст. 731.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

²⁶ См.: Смолин О.Н. Управление учреждением образования в контексте образовательной политики: правовой аспект. М., 2006. С. 11.

шего профессионального образования, научных и иных организаций системы образования, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации²⁷.

В настоящее время существуют несколько моделей управления высшими учебными заведениями, а именно²⁸:

модель оперативного управления, 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 собственник²⁹. В данной модели принцип единоначалия применяется в совокупности с иными типами управления;

модель регламентного управления обладает характерными чертами, такими как наличие регламентов, стандартов. Например, согласно Стратегии и программе развития Финансового университета при Правительстве РФ на 2010–2015 гг. стратегической целью является формирование инновационного научно-образовательного, аналитического, консалтингового и проектного центра, входящего в число ведущих исследовательских университетов России, и максимальное содействие решению задач модернизации национальной экономики в рамках реализации образовательных, научных и международных программ Финансового университета при Правительстве РФ;

модель стратегического управления состоит в определении природы и механизмов создания устойчивых конкурентных преимуществ вуза³⁰. Такую модель управления чаще всего выбирают негосударственные вузы.

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

Учитывая изученный исторический опыт становления и развития управления высшим профессиональным образованием, следует сформулировать следующие выводы.

С учетом изменения политики управления высшим образованием и развития органов управления высшим образованием можно предложить такую периодизацию.

1. Период появления первых высших учебных заведений и определение государственной политики по их управлению (до 1917 г.).

2. Период развития органов управления высшим образованием (1917–1950):

а) первый подэтап (1917–1937) – преобразование и установление на местах органов управления высшим образованием;

б) второй подэтап (1936–1950) – упорядочение управления системой высшего образования.

3. Период (1950–1980) совершенствования управления высшим образованием:

а) первый подэтап (1950–1974) – передача высших учебных заведений в ведение союзных республик и появление органа управления высшим образованием – Министерства высшего образования РСФСР союзно-республиканского подчинения;

б) второй подэтап (1974–1980) – поддержание существующих тенденций по управлению высшим профессиональным образованием.

4. Период перестройки системы управления высшим образованием (1980 г. – по настоящее время):

а) первый подэтап (1980–1992) – переход от жестко централизованной модели управления учреждений высшего образования к автономной модели;

б) второй подэтап (1992 г. – по настоящее время) – становление новых моделей управления российскими образовательными учреждениями высшего профессионального образования (оперативное управление, регламентное управление, стратегическое управление).

Все этапы логически связаны между собой и демонстрируют диалектическое развитие системы высшего образования, напрямую связанной с развитием и трансформацией государства.

Принятый Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” от 29 декабря 2012 г. открывает новый этап совершенствования законодательства об образовании и возвращает в российское законодательство понятие “высшее образование”, принятое во всем мире.

²⁷ См.: постановление Правительства РФ “Об утверждении положения о Министерстве образования Российской Федерации” от 24 марта 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 14. Ст. 1496.

²⁸ См.: Менеджмент, маркетинг и экономика образования. Учебн. пос. / Под ред. А.П. Егоршина, Н.Д. Никандрова. Новгород, 2004. С. 152.

²⁹ См.: Комментарии к Федеральному закону “О высшем и профессиональном образовании” / Под ред. А.Н. Козырина (Подготовлен для системы “КонсультантПлюс”, 2007 г.).

³⁰ См.: Менеджмент, маркетинг и экономика образования. Учебн. пос. / Под ред. А.П. Егоршина, Н.Д. Никандрова. С. 152.