



3 (24) 2023



@law\_journal



lawresearch.ru



2658-512X

УДК 347.195.1  
DOI 10.34076/2658\_512X\_2023\_3\_21

**Аширбакиев Ринат Маратович**

rashirbakiev02@mail.ru  
Студент Института прокуратуры  
Уральского государственного юридического  
университета имени В. Ф. Яковлева

Научный руководитель:

**Суменков Сергей Михайлович**

Доцент кафедры предпринимательского права  
Уральского государственного юридического  
университета имени В. Ф. Яковлева, кандидат  
экономических наук

## Правовая регламентация принципа автономии университетов в России: содержание, ограничение, правовая природа

Аширбакиев Р. М. / Правовая регламентация  
принципа автономии университетов в России:  
содержание, ограничение, правовая природа //  
Уральский журнал правовых исследований. 2023. № 3.  
С. 21–27. DOI 10.34076/2658\_512X\_2023\_3\_21

**Аннотация:**

Одним из неотъемлемых элементов современной системы образования в развитых демократических странах является принцип автономии университетов. В международной практике неоднократно подтверждалась особая институциональная важность данного принципа в контексте реализации права личности на образование. Самостоятельность университетов нашла своё отражение во множестве международно-правовых актах. В связи с чем приобретает актуальность изучение правовой регламентации принципа автономии высших учебных заведений в России. Автор ставит перед собой цели определить содержание данного принципа, выявить ограничения, в условиях которых он реализуется в отечественном правовом порядке. Также подлежит выяснению правовая природа автономии высших учебных заведений. Предметом анализа выступает Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и соответствующие подзаконные нормативные правовые акты. Отдельное внимание уделяется изучению решений Конституционного Суда РФ в разрезе поиска релевантных правовых позиций о правовой природе университетской автономии. В результате исследования автор приходит к выводу о том, что в настоящее время в России образовательные организации высшего образования обладают высоким уровнем самостоятельности в разрешении внутриорганизационных вопросов, действующее правовое регулирование предоставляет университетам достаточный набор компетенций для полноценной и независимой реализации образовательных функций. Также выдвигается и обосновывается тезис о том, что принцип автономии высших учебных заведений не является конституционной ценностью, но представляет собой одно из социальных и общепризнанных благ, которые необходимо учитывать при установлении баланса между интересами университетов и обучающихся при регулировании образовательных отношений.

УДК 347.195.1  
DOI 10.34076/2658\_512X\_2023\_3\_21

**Rinat M. Ashirbakiev**

rashirbakiev02@mail.ru  
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev  
Institute of Prosecutor's Office, Student

Academic Supervisor:

**Sergey M. Sumencov**

Assistant professor of the Department of Business Law  
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev,  
candidate of Economic Sciences

## Legal Regulation of the Principle of University Autonomy in Russia: Content, Limitation, Legal Nature

Rinat M. Ashirbakiev / Legal regulation of the principle  
of university autonomy in Russia: content, limitation,  
legal nature // Ural Journal of Legal Studies. 2023. No. 3.  
P. 21–27. DOI 10.34076/2658\_512X\_2023\_3\_21

**Abstract:**

One of the integral elements of the modern education system in developed democratic countries is the principle of university autonomy. International practice has repeatedly confirmed the special institutional importance of this principle in the context of the realization of the individual's right to education. The independence of universities is reflected in a variety of international legal acts. In this connection, the study of the legal regulation of the principle of autonomy of higher educational institutions in Russia becomes relevant. The author aims to determine the content of this principle, to identify the limitations under which it is implemented in the domestic legal order. The legal nature of the autonomy of higher educational institutions is also subject to clarification. The subject of the analysis is the Federal Law «On Education in the Russian Federation» and the relevant subordinate regulatory legal acts. Special attention is paid to the study of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation in the context of the search for relevant legal positions on the legal nature of university autonomy. As a result of the research, the author comes to the conclusion that currently in Russia educational institutions of higher education have a high level of independence in resolving intra-organizational issues, the current legal regulation provides universities with a sufficient set of competencies for the full and independent implementation of educational functions. The thesis is also put forward and substantiated that the principle of autonomy of higher educational institutions is not a constitutional value, but is one of the social and universally recognized benefits that must be taken into account when establishing a balance between the interests of universities and students in regulating educational relations.

**Ключевые слова:**

*автономия университетов, образовательные отношения, образовательные организации высшего образования, «университетская свобода», самостоятельность университетов.*

**Keywords:**

*university autonomy, educational relations, educational organizations of higher education, «university freedom», university independence.*

С XX века в Европе принцип автономии высших учебных заведений стал неотъемлемым и необходимым элементом реализации права личности на образование, приобрёл статус академической традиции [1, с. 390-396; 2, с. 17-22]. Институциональное значение данного принципа для жизни университетов было подтверждено в международно-правовых актах, в частности, в Великой хартии университетов (Болонья, Италия, 1988 г.), «Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры» (Принята в г. Париже 9 октября 1998 на Всемирной конференции ЮНЕСКО «Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры») и рекомендациях ЮНЕСКО о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования (11 ноября 1997 г.). Россия, декларируя себя как правовое демократическое государство, являясь частью международного сообщества, реализует национальную политику в сфере образования с учётом общепризнанных требований к содержанию образования и положению субъектов образовательных отношений. Последнее раскрывается в национальном законодательстве посредством наделения университетов соответствующей автономией. Принцип автономии университетов становился предметом множества исследований, в которых подтверждалось многогранность данного явления [3, с. 21-32; 4, с. 33-36].

В рамках настоящей работы подлежит изучению правовая регламентация принципа автономии образовательных организаций высшего образования в России (далее также – университеты, высшие учебные заведения, образовательные организации). Автор ставит перед собой цели определить содержание данного принципа и выявить ограничения, в условиях которых он реализуется в отечественном правовом порядке. Также подлежит выяснению правовая природа автономии высших учебных заведений.

Образовательные отношения в России главным образом регулируются Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее также – Закон «Об образовании», Закон). В ст. 28 документа содержится легальная дефиниция принципа автономии университетов, под которым федеральный законодатель понимает самостоятельность высших учебных заведений в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов, а также свободу определения содержания образования, выбора образовательных технологий и учебно-методического обеспечения. В сферу университетского самоуправления помимо перечисленного входит свобода научной и творческой деятельности.

Содержание принципа автономии университетов конкретизируется посредством перечисления в ст. 28 Закона неисчерпывающего перечня компетенций образовательных организаций, а также определения рамок ответственности. Анализ указанного законоположения позволяет сделать вывод о том, что предоставленный высшим учебным заведениям набор компетенций является достаточным для реализации принципа автономии университетов, поскольку позволяет автономно решать целый спектр внутриорганизационных задач, начиная разработкой и принятием локальных нормативных актов и заканчивая

1 Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 04.08.2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

созданием и ведением сайта образовательной организации в сети «Интернет». В сферу исключительных прав высших учебных заведений отнесено разрешение непосредственных вопросов образовательного процесса: разработка образовательных программ, приём обучающихся, выбор форм и методов обучения, осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации, поощрение обучающихся и др.

На высокую степень правовой обеспеченности автономии университетов указывает и достаточно широкая зона их ответственности. Анализ ч. 7 ст. 28 Закона «Об образовании» позволяет сделать вывод, что высшие учебные заведения несут «персональную» ответственность во всех сферах своей деятельности: за невыполнение или ненадлежащее выполнение отнесённых к их компетенции функций, за жизни и здоровье обучающихся и работников, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников.

Автономия как проявление самостоятельности подлежит толкованию в неразрывной связи с юридическим (правовым) пониманием категории свободы [5, с. 72-75]. Потому автономия не должна выражаться в произволе образовательных организаций, но существует в соответствующих правовых рамках. Является очевидным, что предоставленная автономия должна реализовываться в определённых условиях. Подобные рамки, которые законодатель очерчивает в ч. 6 ст. 28 Закона «Об образовании», представляют собой закрепление обязанности образовательных организаций обеспечивать соответствующее качество образования, безопасные условия его получения, а также – соблюдать права и свободы обучающихся и работников образовательной организации.

При этом весь массив подобных ограничительных норм не исчерпывается ст. 28 Закона, но распределён по иным положениям. Исходя из системного толкования норм Закона «Об образовании», университеты, реализуя свою автономию, должны действовать в соответствии с целями, для достижения которых они созданы; принципами образования (ст. 3 Закона); задачами правового регулирования отношений в сфере образования (ч. 3 ст. 4 Закона), поскольку высшие учебные заведения пользуются автономией при разработке и принятии локальных нормативных правовых актов, а значит – непосредственно участвуют в правовом регулировании образовательных отношений; с необходимостью обеспечения гарантий реализации права на образование (ст. 5 Закона). На образовательные организации высшего образования безусловно распространяется обязанность по обеспечению соответствующих гарантий, поскольку они, обладая автономией, подобно государству и ОМСУ являются полноценными участниками образовательных отношений в рамках своего ведения, а также наравне с ними включены в систему образования (ч. 1 ст. 10 Закона).

Условия, при которых реализуется автономия высших учебных заведений, также содержатся в ст. 26 Закона «Об образовании». В указанном законоположении законодатель закрепил внутреннюю организационно-управленческую структуру университетов, установив перечень обязательных органов. В частности, в императивном порядке создаётся единоличный исполнительный орган образовательной организации (ректор, директор, заведующий и др.), а также коллегиальные органы (собрание (конференция) работников образовательной организации). Закон об образовании также частично регулирует вопросы компетенции данных органов.

Стоит отметить, что на законодательном уровне закрепляется очень узкий перечень обязательных органов управления. За образовательными организациями остаётся достаточно широкая сфера усмотрения в создании иных органов

и структурных подразделений в соответствии с собственными административно-хозяйственными и организационно-управленческими потребностями. Вместе с этим, университетам предоставляется автономия в более подробном регулировании собственной внутренней организации. Высшие учебные заведения самостоятельно в рамках устава устанавливают структуру, порядок формирования, срок полномочий и компетенцию органов управления, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации.

Образовательная деятельность высших учебных заведений также должна осуществляться с соблюдением определённых ограничений, а именно в соответствии с нормативно устанавливаемыми требованиями: федеральными государственными образовательными стандартами (далее – ФГОС), утверждаемыми Министерством науки и высшего образования России<sup>2</sup>; федеральными государственными требованиями к программам аспирантуры (адъюнктуры)<sup>3</sup>.

При этом анализ ФГОСов позволяет сделать вывод о том, что эти документы главным образом ставят в обязанность университетов достижение определённых результатов образования в виде набора компетенций у студентов-выпускников, а также содержат иные требования (например, количество должных зачётных единиц, язык образования, срок обучения), которые, по существу, не стесняют свободу образовательных учреждений по формированию образовательных программ. При этом способы достижения нормативно закреплённых и ожидаемых законодателем результатов также составляют свободу деятельности образовательной организации, вследствие чего они оказываются правомочны по своему усмотрению составлять и утверждать образовательные программы, основываясь лишь на внутренних потребностях организации.

В этом свете особую регулятивную роль приобретает ч. 5 ст. 12 Закона «Об образовании», в соответствии с которой образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность.

Стоит отметить, что действующее правовое регулирование позволяет предоставлять некоторым образовательным организациям право самостоятельно утверждать государственные стандарты, на основе которых реализуются образовательные программы (ч. 7 ст. 12 Закона «Об образовании»). Перечень таких образовательных организаций утверждается указами Президента России<sup>4</sup>. В этом случае компетенция университетов по разработке и утверждению образовательных программ оказывается фактически ничем не ограниченной, поскольку высшие учебные заведения самостоятельно определяют рамки должного, а значит и допустимые пределы своего усмотрения.

2 Об утверждении Правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 12.04.2019 г. № 434 (ред. от 22.10.2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 16. Ст. 1942.

3 Об утверждении федеральных государственных требований к структуре программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), условиям их реализации, срокам освоения этих программ с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий аспирантов (адъюнктов): Приказ Министерства науки и высшего образования Рос. Федерации от 20.10.2021 г. № 951 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2021).

4 Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по образовательным программам высшего образования: Указ Президента Рос. Федерации от 5.07.2021 г. № 405 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 09.09.2023).



Описанные выше умозаключения релевантны и к федеральным государственным требованиям к программам аспирантуры (адъюнктуры) в той части, в которой они устанавливают предельно общие предписания к реализации программ данного уровня высшего образования, предоставляя университетам широкие возможности для воплощения в жизнь своей автономии. Разрабатываемые в соответствии с федеральными государственными требованиями образовательные программы во многом отражают внутренние потребности высших учебных заведений.

Важной с точки зрения нормативно-правового обеспечения автономии университетов является ч. 10 ст. 13 Закона «Об образовании», в которой устанавливается императивный запрет на вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в составление учебного плана и календарного учебного графика образовательной организации. Приведённая норма, несомненно, подчёркивает высокую степень самостоятельности высших учебных заведений.

Таким образом, в действующем российском правовом порядке образовательные организации высшего образования обладают внушительной степенью автономии и самостоятельности в решении внутренних вопросов. В этой связи представляется необходимым выяснить правовую природу рассматриваемой «университетской свободы». Данный вопрос имеет глубокое прикладное значение, поскольку от ответа на него зависят, в частности, перспективы дальнейшего существования автономии, а также критерии и пределы конституционно-правового механизма её ограничения.

Обращаясь к правовой природе автономии высших учебных заведений в России необходимо определить, нормативно-правовым актом какого уровня она учреждается. Ранее уже указывалось, что автономия университетов нашла своё отражение в ст. 28 Закона «Об образовании». Однако приводимая норма фактически развивает ст. 3 данного правового акта, в которой автономия образовательных организаций закрепляется в качестве принципа правового регулирования отношений в сфере образования (п. 9 ч. 1 ст. 3 Закона), что имеет свои правовые последствия. В частности, в соответствии с данным принципом должно выстраиваться правовое регулирование образовательных отношений. Закрепление автономии университетов в качестве правового принципа позволяет применять данную норму в целях преодоления правовых коллизий или восполнения правовых пробелов.

При этом стоит отметить, что Конституция России не содержит в себе упоминания автономии как самостоятельной конституционной ценности, на что обращал внимание и Конституционный Суд России. В своём Постановлении от 27 декабря 1999 г. Конституционный Суд России подчеркнул, что данный принцип непосредственно не закреплён в Основном законе (см. абзац второй п. 6 мотивировочной части)<sup>5</sup>. Таким образом, рассматриваемый принцип существует исключительно в рамках федерального законодательства.

Практическое значение выявленного положения заключается в том, что конституционно-правовые критерии и пределы ограничения автономии университетов существенно уступают стандартам ограничения конституционных положений. В следствие чего законодатель в большем количестве случаев оказывается вправе вмешиваться в самостоятельность образовательных организаций. При этом является очевидным факт, что принцип автономии университетов

5 Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27.12.1999 г. № 19-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2000. №1.

может конкурировать с правами обучающихся, как субъектов, непосредственно находящихся в организационно-административном подчинении образовательной организации и испытывающих на себе всю тяжесть предоставленной университетам автономии. Вместе с тем, согласно ч. 1 ст. 43 Конституции России каждому гарантируется право на образование. В случае же конкуренции между принципом автономии учебных заведений и нормами Основного закона России приоритетная защита должна отдаваться последним.

Также можно утверждать, что в российском правовом порядке университетская автономия как раз-таки является гарантией реализации права, закреплённого в ч. 1 ст. 43 Конституции России. На это указывает отсутствие рассматриваемого принципа в тексте Основного закона в качестве самостоятельной конституционной ценности. Кроме того, автономия университетов наиболее корреспондирует именно данному праву.

В связи с вышеописанным, представляется возможным выдвинуть тезис, о том, что для государства при регулировании образовательных отношений принцип автономии университетов имеет вторичное и производное от права личности на образование значение. «Университетская свобода» представляет собой ценность лишь как один из, несомненно, важных инструментов реализации образовательных прав и осуществляется в образовательных интересах конкретной личности, общества и государства. Потому законодатель, регулируя общественные отношения в сфере образования, должен в первую очередь ориентироваться на наиболее полную и эффективную правовую защиту конституционных прав граждан.

Представляются релевантными к сформулированным положениям правовые позиции Конституционного Суда России, в которых указывалось, что «предоставление автономии образовательной организации не предполагает ее использования вопреки правам, гарантированным гражданам, обучающимся в образовательных организациях» (абз. 5 п. 2)<sup>6</sup>, «автономия образовательных организаций... ориентирована, прежде всего, на образовательные потребности и интересы обучающихся» (абз. 2 п. 3.1)<sup>7</sup>, «высшие учебные заведения несут «ответственност[ь] за свою деятельность перед личностью, государством и обществом» (абз. 3 п. 6)<sup>8</sup>. Конституционный Суд России неоднократно подчёркивал, что принцип автономии университетов подлежит ограничению, если подобное вмешательство законодателя является конституционно целесообразным, оправданным и соразмерным, в частности – способствует наиболее полной реализации и правовой защите права личности на образование.

Таким образом, принцип автономии образовательных организаций высшего образования в российском правовом порядке не является конституционной ценностью, но представляет собой одно из социальных и общепризнанных благ, которые необходимо учитывать при установлении баланса между интересами университетов и обучающихся при регулировании образовательных отношений. В настоящее время образовательные организации высшего образования обладают высоким уровнем самостоятельности в разрешении внутриорганизационных вопросов, действующее правовое регулирование предоставляет университетам

6 Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 19.12.2019 г. № 3314-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.09.2023).

7 Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 23.07.2020 г. № 39-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2020. № 5.

8 Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 27.12.1999 г. № 19-П // Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2000. № 1.

достаточный набор компетенций для полноценной и независимой реализации образовательных функций. Вместе с этим, описанные выше умозаключения свидетельствуют о том, что автономия высших учебных заведений может подлежать существенному ограничению. В перспективе государство может вмешиваться в самостоятельность высших учебных заведений при наличии достаточных оснований.

Представляется, что принцип автономии университетов должен быть обеспечен правовыми гарантиями, закреплёнными на конституционном уровне. В частности, достаточным уровнем правовой защиты данного принципа являлось бы его включение в текст Конституции России в качестве конституционной ценности (практика 2020 года продемонстрировала оптимальность предлагаемого варианта). Другой вариант решения выявленной проблемы – придание автономии университетов значения конституционной ценности путём истолкования норм Основного закона в решениях Конституционного Суда России, если на это будет воля судебного состава.

#### Библиографический список:

1. *Тверезовская Н. Т.* Мировой опыт в автономии университетов // Проблемы и перспективы развития образования в России. 2011. № 11. С. 390-396.
2. *Гусак Л. Е.* Концепт автономии университета в контексте глобализационных процессов: исторический аспект // Балканское научное обозрение. 2020. Т. 4. № 1(7). С. 17-22.
3. *Ендовицкий Д. А.* Автономия современных российских университетов (взгляд со стороны ректорского корпуса) // Высшее образование в России. 2020. Т. 29. № 11. С. 21-32.
4. *Певзнер М. Н.* Отечественные и зарубежные университеты: на пути к автономии // Вестник Новгородского государственного университета. 2012. № 70. С. 33-36.
5. *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2-х т. – М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.

#### References:

1. *Tverezovskaya N. T.* (2011). World experience in university autonomy. Problems and prospects of education development in Russia. 11. pp. 390-396
2. *Gusak, L. E., Martirosyan L. A.* (2020). The concept of university autonomy in the context of globalization processes: a historical aspect. *Balkan Scientific Review*. Vol. 4. 1(7). pp. 17-22
3. *Endovitsky D. A.* (2020). Autonomy of modern Russian universities (a view from the rector's office). *Higher education in Russia*. Vol. 29. 11. pp. 21-32
4. *Pevsner M. N.* (2012). Domestic and foreign universities: on the way to autonomy. *Bulletin of the Novgorod State University*. 70. pp. 33-36
5. *Alekseev S.S.* (ed). (1981). *General theory of law: in 2 volumes*. Vol. 1. Moscow: Juridical literature. p. 360