Проблемы правового регулирования выборов ректора высшего учебного заведения в Российской Федерации

БИРЮКОВ Сергей Викторович, доцент кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент

Россия, 644077, г. Омск, просп. Мира, 55А

E-mail: svbir@mail.ru

В ходе анализа правового регулирования выборов руководителей высших учебных заведений в Российской Федерации выявлены некоторые юридические проблемы, с которыми отчасти связаны оценки данного института как неэффективного (отсутствие общей нормы, определяющей категории вузов, в которых используется данный способ наделения полномочиями руководителя, недостаточная урегулированность процедуры аттестации на должность ректора, неопределенность срока избрания руководителя и срока проведения перевыборов и т. д.).

Целью и задачами исследования являются создание предпосылок для оптимизации соответствующего избирательного процесса и формулирование предложений по совершенствованию законодательства, в том числе Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», подзаконных нормативных актов органов исполнительной власти Российской Федерации, выполняющих функции учредителей высших учебных заведений, локальных нормативных актов образовательных организаций, регулирующих порядок выборов ректоров.

В работе использованы сравнительно-правовой и формально-юридический методы, а также социологический метод наблюдения.

В результате сформулированы следующие предложения по совершенствованию правового регулирования выборов ректоров вузов: закрепление выборов ректоров в качестве основного способа наделения их полномочиями с указанием исчерпывающего перечня исключений; уточнение оснований для принятия решения о признании кандидата на должность ректора не прошедшим аттестацию; уточнение нормы о сроке полномочий ректора; закрепление отдельных правил определения делегатов конференции работников и обучающихся вуза по выборам ректора на федеральном уровне; установление предельного срока исполнения обязанностей ректора в случае признания выборов несостоявшимися (недействительными).

Ключевые слова: ректор, высшее учебное заведение, выборы ректора, академическая свобода, академическая автономия.

Для цитирования: Бирюков С. В. Проблемы правового регулирования выборов ректора высшего учебного заведения в Российской Федерации // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 95—105. DOI: 10.12737/jrl.2020.069

Regulatory Issues in Electing a Rector of a Highest Educational Institution in the Russian Federation

S. V. BIRYUKOV, Dostoevsky Omsk State University, Omsk 644077, Russian Federation

E-mail: svbir@mail.ru

The article analyzes the regulation of the election of heads of higher educational institutions in the Russian Federation. Some legal problems are identified, which are partly related to the assessment of this institute as ineffective (the lack of a General rule defining the categories of universities that use this method of empowering the rector, insufficient regulation of the certification procedure for the post of rector, an alternative basis for elections, uncertainty of the term for electing the head and the term for holding re-elections if necessary, etc.).

The purpose and objectives of the research are to create prerequisites for optimizing the relevant electoral process and formulate proposals for improving legislation, including the Federal law “On Education in the Russian Federation”, by-laws of Executive authorities of the Russian Federation that perform the functions of founders of higher educational institutions, and local regulations of educational organizations that regulate the procedure for electing rectors.

The paper uses comparative legal and formal legal methods, as well as the sociological method of observation.

As a result, such proposals for improving regulation are formulated as fixing the election of rectors as the main way to empower them with an exhaustive list of exceptions, clarifying the grounds for making a decision to recognize a candidate for the position of rector as not having passed certification, norms on the term of office of the rector, fixing separate rules for determining delegates to the conference of employees and students of the University for the election of the rector at the Federal level, setting a deadline for the performance of the rector's duties in the event that the election is declared invalid. They can help improve the effectiveness of elections as a way to empower the head of a University.

Keywords: rector, higher education institution, election of the rector, academic freedom, academic autonomy.

For citation: Biryukov S. V. Regulatory Issues in Electing a Rector of a Highest Educational Institution in the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 6, pp. 95—105. DOI: 10.12737/jrl.2020.069 (In Russ.)

Выборность руководителей государственных организаций высшего образования — важный аспект жизнедеятельности таких организаций, который определяющим образом влияет на отношения между ректором и другими органами управления организации, трудовым коллективом, факультетами, обучающимися, а в некоторой степени — и на отношения с внешней средой. Выборы превращают ректора из государственного чиновника в политическую фигуру, зависимую от электората, расширяют и (или) ограничивают его реальные возможности по управлению учреждением.

Вопросы вузовской демократии, академической свободы и автономии в целом являются значимым показателем, характеризующим образовательную и даже социальную систему в целом. Часто они вызывают общественную дискуссию, обращают на себя внимание исследователей социальной истории. Достаточно вспомнить споры об университетских реформах и контрреформах, оценки различных университетских уставов в Российской империи XIX в.¹

Применительно ко всей системе вузовской демократии уместно привести известные слова У. Черчилля о том, что демократия — самый худший вид правления, не считая прочих. Характерные для России стремление сочетания государственного патернализма и автономии вузов, преобладание неюридических обычаев как источника социального регулирования во многих сферах общественной жизни объективно требуют разумного правового регулирования процедуры избрания ректора. Без этого под маской вузовской демократии часто проявляются черты олигархии или охлократии.

Насколько нам известно, научных работ, непосредственно посвященных юридическим проблемам выборов руководителей образовательных организаций высшего образования в Российской Федерации в условиях современного правового регулирования (после принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон № 273-ФЗ)), не издавалось. Опубликованы статьи, посвященные истории и современному состоянию академической свободы и автономии в России, в том числе проблеме выборов рек-

¹ См., например: Волосникова Л. М. Университетский устав Российской Империи 1804 г.: режим академической свободы // История государства и права. 2006. № 4. С. 33—37; Посохов С. И. Уставы российских университетов XIX века в оценках современников и потомков // Вопросы образо-

вания. 2006. № 1. С. 370—382; Посохов С. И. Университетская реформа 1863 г. в ряду Великих реформ: историографический аспект // Мир историка. Омск, 2014. С. 81—102.

торов, обзоры состояния законодательства по этому вопросу, а также публицистические материалы, касающиеся поиска оптимального способа наделения ректора полномочиями².

Сложившееся в Российской Федерации правовое регулирование данной процедуры сводится к следующему:

1) избрание ректора общим собранием (конференцией) работников (работников и обучающихся) с последующим утверждением учредителем образовательной организации является, наряду с назначением, одним из способов наделения руководителя вуза его полномочиями (ч. 1 ст. 51 Закона № 273-ФЗ);

2) соответствие кандидатов на должность ректора квалификационным и иным требованиям, а также их предварительная аттестация в установленном порядке (ч. 2—4 ст. 51 Закона № 273-ФЗ, ч. 10 ст. 332 Трудового кодекса РФ и т. д.);

3) установление иных элементов порядка выборов ректора учредителем в уставе вуза и (или) определение ученым советом организации в специальном локальном акте;

² См., например: *Волосникова Л. М.* О принципе академической автономии // Университетское управление: практика и анализ. 2005. № 5. С. 44—49; *Волосникова Л. М.* Проблемы академической свободы в контексте Конституции РФ // Российский юридический журнал. 2006. № 2. С. 34—42; *Диев В. С.* Российский университет в условиях глобализации: некоторые характеристики управления // Философия образования. 2015. № 5. С. 33—39; *Зимулина Г. Д.* Эволюция развития института выборов ректора в России // Гуманитарные научные исследования. 2018. № 1. С. 11; *Макушин А. В.* Развитие внутривузовской демократии и выборы ректора ВГУ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Проблемы высшего образования». 2011. С. 123—128; *Репринцев Д. Д., Матвеев Н. Н.* Порядок замещения должности ректора высшего учебного заведения // Право и образование. 2011. № 4. С. 4—11.

4) фактическое регулирование многих аспектов выборов ректора правоприменительными обычаями, а также индивидуальными и рекомендательными актами учредителя, действующего ректора, ученого совета, конференции по выборам ректора.

Действующее законодательство и локальные нормативные акты вузов (положения о порядке (процедуре) выборов ректора) в этой части в целом восприняли демократическую традицию более ранних нормативных правовых актов конца 1980-х — начала 1990-х гг. Вместе с тем с принятием Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» была введена процедура предварительной аттестации кандидатов на должность ректора, а позднее из действующего законодательства исчезла характеристика выборов ректора как основного способа наделения ректора полномочиями, содержавшаяся в п. 5 ст. 12 названного Закона. Тем не менее большая часть ректоров вузов по-прежнему получают свои полномочия именно таким образом.

Представляется, что процедура выборов ректоров в недостаточной степени урегулирована на федеральном уровне. Отсутствие некоторых типовых норм невозможно или трудно компенсировать на локальном и (или) индивидуальном уровне. Выходом из сложившейся ситуации является внесение законодательных изменений, уточнение уставов вузов, а также принятие подзаконных актов учредителей вузов об основах регулирования процедуры выборов ректора. Такие акты не приведут к ущемлению академической свободы, если будут регулировать лишь важнейшие и общие для всех вузов вопросы. Обратим внимание на некоторые из них.

Определение способа наделения ректора полномочиями. Закрепленная сегодня в Законе № 273-ФЗ рав-

ная возможность как избрания ректора, так и его назначения учредителем образовательной организации (п. 1, 2 ч. 1 ст. 51) для всех вузов, за исключением ведущих классических университетов Российской Федерации и федеральных университетов, означает, что учредитель вуза в любой момент может изменить способ наделения руководителя полномочиями посредством утверждения устава организации (внесения в него изменений).

Следовательно, Законом № 273-ФЗ в принципе допускается возможность полного отказа от практики выборов ректоров университетов. Многие представители образовательного сообщества помнят, что в 2015 г. Министерство образования и науки РФ разослало по «своим» вузам проекты уставов, в которых ректор объявлялся лицом, назначаемым на должность Министерством³. В утвержденных текстах уставов большинства вузов, подведомственных данному Министерству, была сохранена выборность руководителя организации. При этом, однако, еще больше углубилась тенденция на назначение ректоров наиболее известных вузов.

В результате возникло несколько странностей, которые объясняются, видимо, субъективными причинами (например, участием вузов в так называемом Проекте 5-100⁴). Во-первых, лишив этого элемента вузовской автономии, ведущие университеты, органы государственной власти почему-то сохранили сложившуюся модель для всех осталь-

ных (и наоборот). Во-вторых, встречаются случаи, когда формально одинаковые по уровню вузы поставлены в разные условия (так, в Пермском государственном национальном исследовательском университете, Российском национальном исследовательском медицинском университете им. Н. И. Пирогова ректор избирается на конференции работников и обучающихся⁵, а в Национальном исследовательском технологическом университете «МИСиС», Национальном исследовательском Томском государственном университете назначается Министерством⁶).

Не вдаваясь в дискуссию относительно необходимого уровня вузовской автономии и демократии, которые имеют в России давнюю традицию, заметим, что возможность подобного «ручного управления» отрицательно сказывается на леги-

⁵ См. п. 4.15 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет». URL: http://www.psu.ru/files/docs/normativnaya_baza/base_nd/ustav-psu-2019.pdf (дата обращения: 12.07.2019); п. 7.5 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский национальный исследовательский медицинский университет им. Н. И. Пирогова». URL: http://rsmu.ru/fileadmin/rsmu/img/about_rsmu/normativn_documents/ustav/ustav_2016.pdf (дата обращения: 14.08.2019).

⁶ См. п. 4.51 Устава федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС». URL: <https://misis.ru/university/documentation/ustav/> (дата обращения: 14.08.2019); п. 4.53 Устава федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Томский государственный университет». URL: <http://www.tsu.ru/upload/medialibrary/01a/Ustav%202018.12.28.pdf> (дата обращения: 12.07.2019).

³ См. также: Выбора нет: Минобрнауки планирует назначать ректоров. URL: <http://news.ifmo.ru/ru/archive/news/4847> (дата обращения: 12.07.2019); Ректоров ведущих вузов будут избирать общественные советы? URL: <https://rosvuz.ru/news/1184-rektorov-veduschih-vuzov-budut-izbirat-obschestvennyye-sovety> (дата обращения: 12.07.2019).

⁴ См.: Минобрнауки сохранит право утверждать ректоров вузов. URL: <https://ria.ru/20140701/1014315099.html> (дата обращения: 14.08.2019).

тимности власти в целом, не способствует упорядочиванию общественных отношений. Поэтому думается, что в Законе № 273-ФЗ или в подзаконных актах учредителей вузов следует четко закрепить общее правило определения способа назначения ректора полномочиями. Например, норма, предусматривающая, что во всех государственных высших учебных заведениях, за исключением ведущих классических университетов Российской Федерации, федеральных университетов, организаций, подведомственных МВД России, прокуратуре РФ и т. п., ректор избирается общим собранием (конференцией) работников и обучающихся, закрепила бы сложившуюся ранее традицию, а норма, однозначно делающая такое исключение также для вузов, участвующих в программе «Проект 5-100» и наделяемых статусом автономных учреждений, закрепила бы более позднюю практику.

Аттестация кандидатов на должность. Должность ректора сегодня предполагает прохождение предварительной и периодической обязательной аттестации. В этом смысле она родственна многим должностям государственной и муниципальной службы, должностям педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу. Процедура аттестации кандидатов на должность ректора достаточно подробно урегулирована, каждый орган управления, выполняющий функции учредителя вузов, принял по этому вопросу отдельный акт. Однако, что в большинстве соответствующих актов не урегулированы или слабо урегулированы основания для принятия решения о признании кандидата не прошедшим аттестацию.

Так, в постановлении Правительства РФ от 13 июня 2014 г. № 544 «Об утверждении Правил проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организа-

ции высшего образования, функции и полномочия учредителя от имени Российской Федерации в отношении которой осуществляет Правительство Российской Федерации», приказе Федерального агентства железнодорожного транспорта от 27 января 2015 г. № 19 «Об утверждении Порядка проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителей образовательных организаций, находящихся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта», приказе Министерства транспорта РФ от 18 апреля 2018 г. № 153 «Об утверждении Порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя подведомственной Министерству транспорта Российской Федерации федеральной государственной образовательной организации и руководителя указанной организации» таких оснований не содержится.

Исходя из п. 29 приложения к приказу Министерства науки и высшего образования РФ от 30 августа 2018 г. № 35н «Об утверждении Порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, подведомственной Министерству науки и высшего образования Российской Федерации», указанными основаниями применительно к вузам, подведомственным данному Министерству, могут быть несоответствие установленным законодательством квалификационным и иным требованиям, нарушение установленного порядка выдвижения кандидата, подлог документов.

Аналогичные в целом нормы содержатся в п. 24 приложения к приказу Министерства культуры РФ от 9 декабря 2013 г. № 2040 «Об утверждении Порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, подведомственной Министерству

культуры Российской Федерации», подп. «б» п. 8 приложения к приказу Министерства здравоохранения РФ от 22 августа 2014 г. № 470н «Об утверждении Порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя образовательной организации, находящейся в ведении Министерства здравоохранения Российской Федерации».

На практике же встречаются ситуации, когда основанием для непрохождения аттестации оказываются плохие результаты собеседования, предыдущей работы в должности ректора, а также отсутствие управленческого опыта и т. п. Например, в ходе недавней избирательной кампании ректора Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского из четырех кандидатов, каждый из которых соответствовал формальным требованиям и не нарушил установленную процедуру выдвижения, прошедшими аттестацию были признаны лишь двое.

Подобная практика, особенно с учетом того, что решения аттестационных комиссий обычно не содержат никакой мотивировочной части, с трудом может быть соотнесена не только с имеющимися положительными примерами регулирования аттестации по многим должностям государственной службы, педагогическим должностям, но и с конституционным признанием России правовым государством.

Между тем можно предполагать, что большинство фактически используемых оснований для принятия решения о непрохождении аттестации разумно и вполне может быть закреплено нормативно. Разумеется, в этом случае отрицательные решения аттестационных комиссий с большей вероятностью будут обжаловаться в судебном порядке, но при соблюдении процедуры опасаться этого не стоит. Главная положительная черта такого подхода заключается в том, что

предсказуемость, гласность и, следовательно, легитимность решений аттестационных комиссий от этого только выиграет.

Срок полномочий ректора.

В большинстве уставов государственных вузов сегодня устанавливается, что ректор университета избирается сроком до пяти лет. Например, такая стандартная для вузов норма действует в Санкт-Петербургском горном университете, Омском государственном университете им. Ф. М. Достоевского⁷. По буквальному смыслу уставов выборный орган (конференция) должен определить не только будущего ректора, но и конкретный срок его полномочий.

Это правило соотносится с привычным для вузов избранием на должность работников из числа профессорско-преподавательского состава на аналогичный срок. Ассистентов, преподавателей, старших преподавателей, доцентов, профессоров действительно вполне логично избирать на пять лет, а в случае недостатка опыта работника, наличия к нему замечаний, отсутствия стабильной учебной нагрузки — на более короткий срок (обычно не менее одного учебного года). Поэтому учебные советы в ходе выборов преподавателей или ректор при подписании с ними трудовых договоров могут конкретизировать сроки избрания (трудовых договоров).

Вряд ли можно признать, что данная логика может распростра-

⁷ См. п. 4.15 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский горный университет». URL: https://spmi.ru/sites/default/files/imci_images/univer/document/2018/...202018.pdf (дата обращения: 14.08.2019); п. 4.15 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского». URL: http://www.omsu.ru/sveden/document/Ustav_Omgu_2019.pdf (дата обращения: 12.07.2019).

няться на руководящих работниках. Вновь избранный ректор чаще всего не имеет опыта управления самостоятельной организацией, обладающей статусом юридического лица, и первое время во многом уходит на получение этого опыта; ректор должен сформировать команду проректоров, карьерные перспективы которых прямо связаны со сроком полномочий руководителя; процедура выборов ректора в совокупности занимает не менее четырех месяцев и влечет большие затраты трудовых ресурсов и психологических сил. Исходя из этого, избрание ректора на срок шесть месяцев, один год и т. п. неоправданно и фактически аналогично появлению выборного исполняющего обязанности ректора. Однако такие примеры встречаются. Например, в Омском государственном университете им. Ф. М. Достоевского в ходе одних из выборов делегаты конференции большинством голосов проголосовали за двухлетний срок полномочий ректора.

Представляется, что в целях обеспечения эффективности управления вузами в Законе № 273-ФЗ или в актах учредителей следует определить, что срок полномочий ректора составляет пять лет (или, например, четыре года, как это было указано в известном Университетском уставе 1863 г.⁸).

Альтернативная основа выборов. Согласно п. 32 приложения к выше-названному приказу Министерства науки и высшего образования РФ от 30 августа 2018 г. № 35н в случае получения положительного результата по итогам аттестации только одним кандидатом на должность ректора Министерство науки и высшего образования РФ устанавливает новый срок проведения аттестации. Аналогичная норма содержится в некото-

рых других нормативных правовых актах учредителей вузов, регулирующих процедуру аттестации кандидатов на должность ректора. Из этого следует, что выборы ректора в соответствующих вузах могут состояться только при выдвижении не менее двух кандидатов и последующем прохождении ими аттестации. Вместе с тем на федеральном уровне остается нерешенным вопрос: возможно ли проведение выборов ректора, если уже после аттестации все кандидаты, кроме одного, воспользовались своим правом и вышли из предвыборной кампании?

Кроме того, некоторые министерства и ведомства в своих актах об аттестации кандидатов на должность ректора не закрепили норм, аналогичных указанной выше (например, приказ Федерального агентства морского и речного транспорта от 14 января 2014 г. № 1 «Об утверждении Порядка проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя федеральной государственной образовательной организации высшего образования, находящейся в ведении Федерального агентства морского и речного транспорта», выше-названный приказ Министерства здравоохранения РФ от 22 августа 2014 г. № 470н).

Поскольку в вузовской среде привычно проведение конкурсов на должность преподавателей и выборов на должность заведующих кафедрами и деканов на безальтернативной основе, существующее на федеральном уровне регулирование порождает споры о смысле соответствующих норм.

С учетом изложенного целесообразно прямо указать на федеральном уровне на возможность или невозможность проведения выборов ректора на безальтернативной основе.

Определение делегатов конференции по выборам ректора. Данный вопрос регулируется на уровне локального нормативного акта вуза

⁸ См.: Томсинов В. А. Подготовка и проведение университетской реформы 1863 года // Университетская реформа 1863 года в России. М., 2012. С. СIII.

о порядке выборов ректора, что вполне логично. Однако несколько его аспектов часто вызывают споры, связанные в том числе с отсутствием государственного регулирования.

Во-первых, в случае проведения конференции работников и обучающихся необходимо провести отбор делегатов от обучающихся. Многие вузы указывают, что выборы делегатов осуществляются на первичных собраниях и конференциях обучающихся очной формы обучения. Так, в Положении о процедуре выборов ректора ФГБОУ ВО «Нижегородский государственный лингвистический университет им. Н. А. Добролюбова» (п. 6.6, 6.7)⁹ говорится о выборах делегатов на конференцию на собраниях аспирантов и студентов только очной формы обучения. В пункте 5.4 Положения о выборах ректора ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет»¹⁰ указывается, что делегаты на конференцию от обучающихся очной формы обучения избираются на заседании объединенного совета обучающихся Университета.

Подмена всех обучающихся на обучающихся-очников объясняется сложностями оперативного и качественного проведения таких собраний и конференций на заочной и очно-заочной формах обучения, а также сложившимися обычаями. В то же время принятые учредителями уставы вузов говорят о необходимости проведения конференций работников и обучающихся в целом. Кроме того, права всех обучающихся на участие в управлении образовательной организацией в порядке, установленном ее уставом

(п. 17 ч. 1 ст. 34 Закона № 273-ФЗ), очевидно, являются равными, если иное не предусмотрено законодательством. Один из вариантов решения этой проблемы — закрепление возможности заочного голосования на первичных собраниях и конференциях обучающихся (по аналогии, например, с заочной формой проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, предусмотренной ст. 44¹ Жилищного кодекса РФ).

Во-вторых, при определении вузами норм представительства от различных категорий работников квота, выделяемая для работников профессорско-преподавательского состава и научных работников, обычно оказывается в 1,5—10 раз больше аналогичной квоты для работников административного, вспомогательного, технического персонала вузов. Так, судя по информации, размещенной на официальных сайтах этих организаций, в ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» один делегат избирается от 10 научно-педагогических работников и от 15 работников других категорий¹¹, в ФГБОУ ВО «Самарский государственный медицинский университет» Министерства здравоохранения РФ — от 7 штатных работников кафедр и от 20 штатных работников других подразделений¹², а в ФГБОУ ВО «Костромская государственная сельско-

⁹ URL: http://www.lunn.ru/sites/default/files/media/sveden/doc/vyb_rektora/2._polozhenie_o_procedure_vyborov_rektora_nglu.pdf (дата обращения: 13.08.2019).

¹⁰ URL: <http://asu.edu.ru/images/File/Polozhenie-o-viborah-rektora-utverzhdennoprotookolom-US-09-ot-18032019.pdf> (дата обращения: 13.08.2019).

¹¹ См. п. 5.2 Положения о порядке избрания ректора федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)». URL: https://www.msai.ru/upload/common/lna/MGUA_Polozhenie_o_poriadke_izbraniia_rektora_Universiteta.pdf.

¹² См. п. 4.5 Положения о выборах ректора ФГБОУ ВО СамГМУ Минздрава России. URL: http://www.samsmu.ru/files/news/2018/300818/polozhenie_vybory.pdf (дата обращения: 14.08.2019).

хозяйственная академия» — от 8 научно-педагогических работников и от 60 работников других категорий¹³.

Подобная практика отступления от принципа формального равенства и приоритет, который почти всегда отдается работникам профессорско-преподавательского состава, выглядит сомнительно и напоминает необоснованную дискриминацию остальных работников, поскольку, исходя из квалификационных требований, ректор априори избирается из числа лиц, имеющих ученую степень и ученое звание.

Однако для преподавателей вузов такая практика, напротив, — важная гарантия их академической свободы, автономии и социального статуса, подтверждение наличия вузовской демократии. В данных обстоятельствах учредители могли бы закрепить максимально возможное отступление от принципа формального равенства.

Документы о проведении выборов, направляемые учредителю. О результатах выборов вуз обычно сообщает учредителю с приложением подтверждающих документов. Нормативно закрепленный перечень таких документов отсутствует. К ним могут относиться локальный акт организации о порядке проведения выборов, стенограмма, протокол, выписки из протокола конференции, протоколы, выписки из протоколов счетной и мандатной комиссий конференции, различные материалы, характеризующие избранного ректора, и т. п. В этом вопросе стандартизация на уровне акта учредителя тоже являлась бы вполне уместной.

Срок назначения повторных выборов ректора. В случаях признания выборов несостоявшимися или недействительными и истечения

полномочий ранее избранного ректора учредитель должен назначить исполняющего обязанности ректора и обеспечить проведение новых выборов. В законодательстве и в уставах вузов отсутствуют предельные сроки назначения такого лица и проведения выборов. На практике, в зависимости от сложившейся в вузе ситуации и субъективных обстоятельств, эти сроки могут составлять от нескольких месяцев до одного-двух лет. В целях обеспечения эффективной работы организации, прав работников и обучающихся максимальные сроки следовало бы установить нормативно, по аналогии с избирательным законодательством Российской Федерации.

Так, голосование на повторных выборах Президента РФ должно проводиться не позднее чем через четыре месяца со дня голосования на первоначальных выборах либо со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными (п. 2 ст. 78 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»), на повторных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ — не позднее чем через четыре месяца со дня определения соответствующих результатов выборов (ч. 1 ст. 91 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Применительно к выборам органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления используется, как правило, трехмесячный срок со дня голосования на основных выборах (п. 6 ст. 71 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Учитывая наличие в высших учебных заведениях летних каникул и длительных отпусков педагогических работников, максимальный срок для

¹³ См. п. 6.1 Положения о процедуре проведения выборов ректора ФГБОУ ВО Костромская ГСХА. URL: <http://kgsxa.ru/117-unsorted/237-polozhenie-o-protsedure-provedeniya-vyborov-rektora?showall=1> (дата обращения: 14.08.2019).

проведения повторных выборов в вузе мог бы составлять шесть месяцев.

Все изложенное выше подтверждает, на наш взгляд, необходимость совершенствования порядка выборов ректоров высших учебных заведений в Российской Федерации. Во-первых, выборы как способ наделения ректора полномочиями по-прежнему используются в сотнях российских вузов. Во-вторых, встречающаяся иногда оценка этой процедуры как ненужной и неэффективной «игры в демократию» обоснована отчасти именно изъянами ее правового регулирования. Все озвучиваемые сегодня альтернативные выборам рек-

тора идеи и используемые практики (назначение ректора Президентом РФ, Правительством РФ, учредителем, его избрание (одобрение) попечительским советом с ограничением полномочий ректора и т. д.) также не лишены недостатков. Как российская, так и европейская история высшего образования знает случаи, когда, даже полностью перейдя к подобным моделям, государство и общество вновь возвращались к выборам ректора на ученом совете или конференции. Поэтому вряд ли выборы ректоров, а равно их правовое регулирование можно считать чем-то временным или преходящим.

Библиографический список

- Волосникова Л. М. О принципе академической автономии // Университетское управление: практика и анализ. 2005. № 5.
- Волосникова Л. М. Проблемы академической свободы в контексте Конституции РФ // Российский юридический журнал. 2006. № 2.
- Волосникова Л. М. Университетский устав Российской Империи 1804 г.: режим академической свободы // История государства и права. 2006. № 4.
- Выбора нет: Минобрнауки планирует назначать ректоров. URL: <http://news.ifmo.ru/ru/archive/news/4847> (дата обращения: 12.07.2019).
- Диев В. С. Российский университет в условиях глобализации: некоторые характеристики управления // Философия образования. 2015. № 5.
- Зимулина Г. Д. Эволюция развития института выборов ректора в России // Гуманитарные научные исследования. 2018. № 1.
- Макушин А. В. Развитие внутривузовской демократии и выборы ректора ВГУ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Проблемы высшего образования». 2011.
- Минобрнауки сохранит право утверждать ректоров вузов. URL: <https://ria.ru/20140701/1014315099.html> (дата обращения: 14.08.2019).
- Посохов С. И. Университетская реформа 1863 г. в ряду Великих реформ: историографический аспект // Мир историка. Омск, 2014.
- Посохов С. И. Уставы российских университетов XIX века в оценках современников и потомков // Вопросы образования. 2006. № 1.
- Ректоров ведущих вузов будут избирать общественные советы? URL: <https://rosvuz.ru/news/1184-rektorov-vedushih-vuzov-budut-izbirat-obschestvennye-sovety> (дата обращения: 12.07.2019).
- Репринцев Д. Д., Матвеев Н. Н. Порядок замещения должности ректора высшего учебного заведения // Право и образование. 2011. № 4.
- Томсинов В. А. Подготовка и проведение университетской реформы 1863 года // Университетская реформа 1863 года в России. М., 2012.

References

- Diev V. S. Russian university in the context of globalization: some characteristics of management model. *Filosofiya obrazovaniya*, 2015, no. 5, pp. 33—39. (In Russ.)
- Makushin A. V. The development of intra-university democracy and the election of the rector of Voronezh State University. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Problemy vysshego obrazovaniya"*. 2011. Pp. 123—128. (In Russ.)
- Posokhov S. I. Statutes of Russian universities of the XIX century in the assessments of contemporaries and descendants. *Voprosy obrazovaniya*, 2006, no. 1, pp. 370 — 382. (In Russ.)

Posokhov S. I. University reform of 1863 in the number of the Great Reforms: historiographical aspect. *Mir istorika*. Omsk, 2014. Pp. 81—103. (In Russ.)

Rectors of leading universities will elect public councils? Available at: <https://rosvuz.ru/news/1184-rektorov-veduschiy-vuzov-budut-izbirat-obschestvennye-sovety> (accessed 12.07.2019). (In Russ.)

Reprintsev D. D., Matveev N. N. The procedure for filling the post of rector of a higher educational institution. *Pravo i obrazovanie*, 2011, no. 4, pp. 4—11. (In Russ.)

The Ministry of Education and Science will retain the right to approve university rectors. Available at: <https://ria.ru/20140701/1014315099.html> (accessed 14.08.2019). (In Russ.)

There is no choice: the Ministry of Education and Science plans to appoint rectors. Available at: <http://news.ifmo.ru/ru/archive/news/4847> (accessed 12.07.2019). (In Russ.)

Tomsinov V. A. Preparation and implementation of the university reform of 1863. *Universitetskaya reforma 1863 goda v Rossii*. Moscow, 2012. Pp. LXVIII—CXVII. (In Russ.)

Volosnikova L. M. 1804 University Charter of the Russian Empire: regime of academic freedom. *Istoriya gosudarstva i prava*, 2006, no. 4, pp. 33—37. (In Russ.)

Volosnikova L. M. About the principle of academic autonomy. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz*, 2005, no. 5, pp. 44—49. (In Russ.)

Volosnikova L. M. Problems of academic freedom in the context of the Constitution of the Russian Federation. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2006, no. 2, pp. 34—42. (In Russ.)

Zimulina G. D. The evolution of the development of the institute of rector elections in Russia. *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya*, 2018, no. 1. (In Russ.)