Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Рукавишников Сергей Михайлович

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……..…….5

Раздел I. Концептуальные основы механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров…….……25

Глава 1. Общая характеристика механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров…….……25

1.1. Механизм административно-правового регулирования: понятие, особенности и структура……...……25

1.2. Сфера высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров как объект государственного управления и административно-правового регулирования…….……41

1.3. Понятие и сущность механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……..53

1.4. Методологические аспекты исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……..…..66

Глава 2. Общеправовые основания и условия формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров…….86

2.1. Конституционно-правовые основания и условия формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……..….86

2.2. Правовые условия и перспективы развития системы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров современной России, связанные с участием в ЕАЭС и БРИКС…….……103

Глава 3. Структура механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……..……..120

3.1. Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров...120

3.2. Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……..138

3.3 Акты правоприменения в механизме административного регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……..……..159

3.4. Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……..…170

3.5 Меры административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……182

3.6. Перспективы совершенствования административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров……...…….205

Раздел II. Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в России…….……222

Глава 4. Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования…….……...….222

4.1. Компетенция органов государственного управления в сфере высшего образования……..……222

4.2. Организация стратегического планирования развития системы высшего образования……..……250

4.3. Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего образования……..……271

4.4. Государственная аккредитация образовательной деятельности в сфере высшего образования……..……..303

4.5. Государственный контроль (надзор) в сфере высшего образования……..329

4.6. Общественный контроль в системе высшего образования……356

Глава 5. Организация механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров…...384

5.1. Компетенция органов государственного управления, обеспечивающих подготовку научно-педагогических кадров……..…..384

5.2. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации в аспирантуре (адъюнктуре): понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование…….404

5.3. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации в докторантуре: понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование……..430

Заключение……...450

Библиографический список использованных источников…….459

Приложение……..525

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Совершенствование системы подготовки кадров в образовательных организациях высшего образования является одним из стратегических направлений государственной политики. Высокий уровень знаний и навыков выпускников вузов и квалификации научно-педагогических кадров является базой, на которой основывается развитие всех областей, отраслей и сфер жизнедеятельности общества.

Большая роль в организации образовательного процесса в вузах принадлежит механизму административно-правового регулирования, который для отрасли образования является ключевым. На нем основано построение системы образования, в том числе высшего. Данная система находится в состоянии перманентного совершенствования, поскольку новые вызовы, связанные с глобальным ускорением научно-технологического развития, требуют от законодателя реализации мер, направленных на повышение эффективности образования. Принятие Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «Об образовании в Российской Федерации»[1] (далее – Закон об образовании) стало важным шагом в деле организации новой модели высшего образования, частью которого стала подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Особое значение для дальнейшего развития высшего образования в настоящее время имеет вопрос его уровней, которые определены законодателем вследствие присоединения к Болонской системе. Современная внешнеполитическая ситуация, обнажившая проблемы взаимоотношений России со странами западного мира, ставит вопрос о целесообразности сохранения в текущем виде установленных законодателем уровней высшего образования, поскольку они были рассчитаны на интеграцию России в мировое

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598; 2024. № 33 (ч. II), ст. 5025.

(преимущественно западное) образовательное пространство, что для нашего государства утрачивает актуальность.

Кроме того, действующее законодательное регулирование имеет ряд недостатков, снижающих результативность образовательного процесса. Последними изменениями и дополнениями был устранен перекос в сторону образовательной составляющей подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре путем признания в качестве необходимого результата такой подготовки написание и защиту диссертации. Однако в полной мере этим не решены все проблемы, связанные с институтом аспирантуры, поскольку ее престиж неуклонно снижается. Обучение в ней становится непопулярным, что связано с отсутствием действенных стимулов, побуждающих выпускников вузов уходить в практическую работу по специальности (направлению подготовки). Формирование предложений, ориентированных на разработку механизма стимулирования аспирантов, является одной из наиболее важных задач административно-правовых исследований по тематике высшего образования.

Недостаточно определенным является статус докторантов и лиц, прикрепленных к образовательным организациям высшего образования для подготовки кандидатских диссертаций вне аспирантуры. В настоящее время докторантура не является уровнем образования в отличие от ранее действовавшего законодательства, в котором она рассматривалась как послевузовское образование. Соответственно, действующим законодательством об образовании вопросы докторантуры не урегулированы, а в Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О науке и государственной научно-технической политике»[1] они затронуты фрагментарно; наблюдается смещение нормативно-правового регулирования в сторону подзаконного нормотворчества. Данное обстоятельство не позволяет в полной мере раскрыть потенциал докторантуры, призванной обеспечивать подготовку наиболее квалифицированных научно-педагогических кадров, от которых

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.

зависит развитие фундаментальной науки и передача передовых знаний новым поколениям. Наблюдается негативная тенденция снижения защит докторских диссертаций. Подготовка кандидатских диссертаций вне аспирантуры имеет проблемы аналогичной природы. Она осуществляется вне образовательного процесса и не урегулирована законодательством об образовании, но итоговым результатом имеет защиту диссертации, как и по итогам обучения в аспирантуре. Преимущественно подзаконный характер регулирования такой подготовки не позволяет в полной мере обеспечить эффективность института «соискательства».

Важные изменения в организации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров ожидаются в связи отказом России от участия в глобализационных процессах, связанных с присоединением к так называемой Болонской системе, которой определяется универсальная модель функционирования системы высшего образования в участвующих в ней государствах. Она не показала каких-либо существенных преимуществ перед традиционной для Российского государства моделью вузовской и послевузовской подготовки и подвергалась обоснованной критике в научном, научно-педагогическом сообществе и в обществе в целом. Однако такой отказ должен быть постепенным, требующим учета накопленного советского, постсоветского и современного опыта организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, что отражено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г.[1], а первые организационные мероприятия в этом направлении обозначены в Указе Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 343 (в ред. от 26 июня 2023 г.) «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования»[2]. Кроме того, позиция руководства Минобрнауки России, изложенная на пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания РФ 14

[1] Рос. газета. 2023. 22 февраля.
[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 20, ст. 3535; 2023. № 27, ст. 4980.

мая 2024 г., ориентирована на отказ от понятия бакалавриата в 2025 г., введение понятия «высшее специализированное образование» и новое понимание термина «высшее образование», которое должно заменить бакалавриат[1].

Потребность в научной оценке текущего состояния нормативно-правового регулирования и практики реализации законодательства об образовании и науке связана с необходимостью выявления направлений совершенствования организации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Представленное исследование является научной работой, в которой предпринята попытка на концептуальном уровне выстроить комплекс идей, способствующих оптимизации указанного механизма.

Степень научной разработанности темы исследования.

Сфера административно-правового регулирования образовательной деятельности в России широко востребована среди исследователей. По этой тематике подготовлен и защищен ряд диссертаций[2]. При этом проблематика правового регулирования образования не ограничивается государственно-управленческими вопросами, выходя за рамки административно-правовых исследований. Имеются теоретико-правовые наработки, рассматривающие образовательные отношения как комплексное явление во всем их многообразии и взаимосвязи, а также показывающие перспективы правовой

[1] Рос. газета: сайт. URL: https://rg.ru/2024/05/14/falkov-poniatiia-bakalavr-v-rossijskoj-sisteme-vysshego-obrazovaniia-ne-budet.html (дата обращения: 01.09.2024).

[2] См.: *Меншиков А.А.* Административно-правовое регулирование образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 1998. 162 с.; *Дубровина С.Ю.* Административно-правовое регулирование образовательной деятельности в России: дис. … канд. юрид. наук. Энгельс, 2006. 200 с.

политики в данной сфере[1], в том числе на уровне докторских диссертаций[2]. Реализация конституционного права на образование, в том числе на бесплатное обучение на конкурсной основе по программам высшего образования, привлекает значительный интерес специалистов в области конституционного права[3]. Не оставлена без внимания и финансово-правовая сторона образовательной проблематики[4].

Необходимо обратить внимание также на наличие докторских диссертаций по административному праву, специально посвященных вопросам высшего образования, в которых раскрываются вопросы административно-правового обеспечения конституционного права граждан на

---

[1] См.: *Ибрагимов М.Г.* Правовое регулирование отношений в сфере образования: дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2012. 220 с.; *Александрова Л.Б.* Образовательное право России: становление и развитие в условиях реформ: дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. 223 с.; *Кананыкина Е.С.* Источники права в сфере образования: (теоретико-правовое исследование): дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 223 с.; *Жедрин А.В.* Государство и образование: теоретико-правовой аспект: дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. 198 с.; *Бондаревский А.Е.* Право человека на образование: сущность и принципы: дис. … канд. юрид. наук. М., 2013. 163 с.

[2] См.: *Спасская В.В.* Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2007. 486 с.

[3] См.: *Никитина И.Ф.* Конституционно-правовые основы высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Пенза, 2005. 169 с.; *Серегина С.Л.* Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 198 с.; *Тяпкина И.В.* Правовой механизм реализации конституционного права на образование в средних и высших профессиональных учебных заведениях в России: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. 238 с.; *Чугунова Е.С.* Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации в условиях глобализации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. 229 с.; *Деманова С.В.* Конституционное право на получение бесплатного высшего образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 183 с.; *Богданов А.В.* Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права на образование: дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2008. 263 с.; *Стульникова О.В.* Конституционное право граждан на образование и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Пенза, 2008. 225 с.; *Матюшева Т.Н.* Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999. 187 с.; *Григонис В.П.* Конституционное право на образование и его реализация в образовательных учреждениях МВД России: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2005. 180 с.

[4] См.: *Варфоломеева Ю.А.* Финансово-правовые институты в механизме государственного регулирования высшего и послевузовского профессионального образования: дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. 172 с.; *Петров М.В.* Правовые основы государственной финансовой политики в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. 169 с.

высшее образование[1], а также правовые аспекты государственного управления в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка[2].

Однако системного анализа механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в науке до настоящего времени не проведено. Более того, проблематика правового регулирования докторантуры, аспирантуры и подготовки кандидатских диссертаций без прикрепления к образовательным организациям высшего образования остается за рамками диссертационных исследований. Большая часть диссертаций по вопросам правовой регламентации образования была защищена на этапе подготовки образовательной реформы или же такая защита хронологически совпала с ней, поэтому многие современные вопросы механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров остаются в недостаточной степени изученными. В связи с этим наука административного права должна выработать и предложить пути разрешения существующих в этой сфере проблем.

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, возникающих в процессе реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Предметом исследования выступают:

– нормы административного права, устанавливающие механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

---

[1] См.: *Барабанова С.В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2009. 448 с.

[2] См.: *Щербак Е.Н.* Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2011. 405 с.

– положения науки административного права, раскрывающие правовое содержание механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– материалы правоприменительной практики, ставшие результатом реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования состоит в разработке и обосновании положений, образующих теоретическую основу механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, и формировании научно обоснованных практических рекомендаций по совершенствованию законодательства об образовании, науке и государственной научно-технической политике.

Поставленная цель обусловила основные **задачи диссертационного исследования**:

– раскрыть содержание сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров как объекта государственного управления и административно-правового регулирования;

– выявить и изложить концептуальный подход к сущности механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– раскрыть методологические аспекты исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– исследовать конституционно-правовые и международно-правовые основания и условия формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– структурировать механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– рассмотреть вопросы организации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в России;

– выработать предложения по изменению и дополнению действующего законодательства, направленные на совершенствование механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в России.

Методологическую основу исследования составил комплекс методов и средств, с помощью которых всесторонне проанализирован предмет исследования и сформулированы соответствующие научные выводы.

В ходе исследования применялись логический, формально-юридический, синергетический, системно-структурный, историко-правовой, сравнительно-правовой методы и метод материалистической диалектики.

Применение формально-юридического метода способствовало разработке ряда дефиниций, в том числе механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров; выработке подходов к возможному совершенствованию законодательного регулирования в указанной сфере.

Синергетический метод позволил определить высшее образование и подготовку научно-педагогических кадров как целостную сферу проявления научно-исследовательской активности, усиливая эффект от комплексного анализа возникающих в данной сфере правоотношений.

Системно-структурный метод способствовал рассмотрению различных элементов механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров и направлений его организации в качестве совокупности взаимосвязанных компонентов, определяющих единство данного механизма.

Историко-правовой метод применен для исследования подходов законодателя к регулированию правоотношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в исторической ретроспективе.

Использование сравнительно-правового метода показало возможности совершенствования отечественного механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров на основе анализа законодательства зарубежных стран.

Теоретическая основа диссертации. Рассмотрение вопросов установления и реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров носит синтетический характер, отличается широким подходом к изучению достижений науки административного права. В ходе исследования изучены также работы в области философии, педагогики, политологии, социологии, экономики, общей теории государства и права, конституционного и финансового права.

Очевидно, что поставленные в диссертации вопросы не могут быть раскрыты без обращения к исследованиям, затрагивающим проблемы механизма правового регулирования на общетеоретическом уровне и иные вопросы общей теории права, таких ученых как: С.С. Алексеев, С.А. Белоусов, А.М. Васильев, И.Я. Дюрягин, Р.В. Енгибарян, Д.А. Керимов, Ю.К. Краснов, Н.В. Макарейко, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, А.А. Никитин, О.В. Посконина, Т.Н. Радько, Л.П. Рассказов, В.А. Сапун, М.Ю. Спирин, В.М. Сырых, В.В. Шишкин, Е.К. Щербакова и др.

Фундаментальную основу исследования составили труды ученых в области административного права: А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, С.В. Барабановой, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, О.В. Гречкиной, А.С. Дугенца, А.Б. Зеленцова, С.М. Зырянова, А.И. Каплунова, А.А. Кармолицкого, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, П.И. Кононова, А.П. Коренева, М.А. Лапиной, В.И. Майорова, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, П.П. Серкова,

А.Ю. Соколова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, И.Т. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, С.Е. Чаннова, О.А. Ястребова и др.

Нормативную основу диссертации составили: Конституция РФ, международные нормативные правовые акты, федеральные конституционные и федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопросы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, а также акты зарубежного законодательства в этой сфере.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов, материалами деятельности и статистическими данными федеральных органов исполнительной власти, отражающими проблемы установления и реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, аналитическими докладами федеральных органов исполнительной власти.

Научная новизна диссертации определяется комплексом поставленных в ней задач и заключается в том, что посредством анализа научных положений, раскрывающих проблемы установления и реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения, автором было осуществлено целостное исследование указанных проблем, сформулированы базовые элементы научной концепции совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров с учетом современных вызовов с подготовкой предложений, связанных с совершенствованием законодательства в этой сфере.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Сформулировано определение понятия механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, под которым следует понимать систему административно-правовых средств, обеспечивающих воздействие на указанную сферу для организации ее в соответствии с целью наиболее эффективной реализации права человека и гражданина на качественное и доступное высшее образование, а также обеспечения непрерывного процесса подготовки высококвалифицированных научно-педагогических кадров.

2. Разработана структура механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, включающая органическую и функциональную составляющие.

Органическая часть состоит из трех элементов, формирующих правовую основу механизма: 1) административно-правовые нормы, 2) административные правоотношения, 3) акты административного правоприменения.

Функциональная часть раскрывается через инструменты регулятивного воздействия и включает: 1) административно-правовые средства организации общественных отношений, 2) меры убеждения, стимулирования и принуждения, обеспечивающие эффективность регулирования.

3. Сформулированы базовые элементы научной концепции совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров с учетом современных вызовов:

1) выведение аспирантуры (адъюнктуры) из уровня профессионального образования («высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации») и законодательное закрепление нового уровня — «подготовка научных и научно-педагогических кадров».

Структурирование нового уровня на два подуровня: а) аспирантура (адъюнктура) и подготовка диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программ аспирантуры; б) докторантура, направленная на подготовку докторских диссертаций;

2) гармонизация инструментов государственного управления в сфере высшего образования (федеральных государственных образовательных стандартов и перечней специальностей) с отраслевыми потребностями экономики в целях достижения технологического суверенитета и лидерства Российской Федерации;

3) сбалансированное распределение компетенции Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в части правового регулирования докторантуры, при котором федеральный законодатель закрепляет базовые нормы, определяющие права, обязанности и условия деятельности докторантов и научных консультантов, включая материально-правовые гарантии, направленные на повышение престижа докторантуры и поддержку научной самореализации. Правительство Российской Федерации на уровне подзаконных актов детализирует механизм реализации законодательных положений, обеспечивающих их эффективное применение в образовательно-научной сфере;

4) разработка механизмов формирования международного образовательного пространства на платформе организации БРИКС, унифицирующего подходы к оценке качества высшего образования и обеспечивающего создание собственной площадки для проведения олимпиад в целях выявления и использования лучших практик государств – участников БРИКС, повышения академической мобильности обучающихся, в том числе за счет их привлечения в российские вузы;

5) интенсификация процессов привлечения иностранных обучающихся в российские вузы посредством создания условий для их поступления (организация в государствах – участниках ЕАЭС и БРИКС русских школ и центров подготовки по русскому языку, изучения основ российской культуры,

образа жизни и правового устройства) в целях преодоления кризисных явлений в демографической сфере.

4. Предложены направления совершенствования механизма административно-правового стимулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров для повышения эффективности деятельности аспирантов и молодых ученых: повышение стипендиального обеспечения; расширение возможностей для аспирантов по трудоустройству на преподавательские должности (в частности, посредством допуска к работе аспирантов второго года обучения и старше, получивших соответствующую рекомендацию кафедры); снижение требований программы Минобрнауки России по выдаче сертификатов на приобретение жилья к минимальному трудовому стажу претендентов до трех лет; развитие государственных льготных программ кредитования для молодых ученых; установление требований к минимальному участию аспирантов и молодых ученых в составе коллективов по выполнению оплачиваемых научно-исследовательских работ.

5. Аргументируется необходимость усиления государственного контроля за воспитательной составляющей учебного процесса в вузах посредством постепенной интеграции идеологической подготовки в образовательные программы, качество и допустимость которых должны оцениваться не только с практически-материальной стороны, но также с точки зрения направленности на воспитание зрелой личности, сознающей персональную ответственность за развитие своего государства и общества и ориентированной на соответствующий труд в той или иной сфере. В противном случае воспитательная работа продолжит свою концентрацию вокруг юбилейных дат и праздничных мероприятий, наиболее активными организаторами и участниками которых выступает меньшая часть обучающихся в вузах, тогда как большая часть по-прежнему нуждается в проведении воспитательной работы, необходимой для эффективного решения государственных задач высшей школой современной России, в числе которых воспитание гражданственности и патриотизма обучающихся.

6. Выдвинуто предложение о пересмотре отдельных положений, устанавливающих содержание образовательных программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Необходимо предусмотреть наряду с научным и образовательным также воспитательный компонент программы, встроенный в образовательный и характеризующийся соответствующей тематической направленностью. Образовательный компонент будет сфокусирован на дисциплинах (модулях) и практике, а также промежуточной аттестации по указанным дисциплинам (модулям) и практике, относящихся к предмету научной специальности в соответствии с номенклатурой. Воспитательный компонент будет включать в себя дисциплины (модули) и практику, а также промежуточную аттестацию по указанным дисциплинам (модулям) и практике, относящихся к предмету наук, формирующих педагогическое мастерство и необходимых при овладении навыками воспитательной работы с обучающимися по программам высшего образования.

7. Сформулирована дефиниция общественного контроля в системе высшего образования, который представляет собой деятельность по наблюдению за функционированием органов публичной власти и образовательных организаций высшего образования в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. К формам общественного контроля в системе высшего образования отнесены деятельность общественных советов, независимая оценка качества образования, общественная и общественно-профессиональная аккредитация, деятельность советов обучающихся, общественная экспертиза, публичные слушания и общественные обсуждения.

8. Аргументируется расширение содержания нормативно-правового регулирования статуса попечительского, управляющего и наблюдательного совета в вузах, что будет способствовать усилению гарантий реализации прав и законных интересов обучающихся образовательных организаций высшего образования, повышению его качества. Наряду с целесообразностью практики

издания Минобрнауки России методических рекомендаций для образовательных организаций, положения законодательства об образовании должны не только признавать возможность создания в образовательных организациях указанных субъектов общественного контроля, но и раскрывать их правовой статус, определяя их сущность, порядок формирования, состав, перечень направлений деятельности и виды образовательных организаций высшего образования, в которых они могут быть образованы.

9. Выдвинуто предложение о совершенствовании правовой регламентации деятельности советов обучающихся посредством указания на допустимость участия обучающихся в контроле качества образовательной деятельности и условий обучения наряду с недопустимостью их участия в процессе контроля качества образования, связанного с процедурой государственной аккредитации и приемлемого на уровне внутреннего контроля качества образования в образовательных организациях высшего образования, реализуемого компетентными специалистами и направленного на успешное прохождение процедуры государственной аккредитации.

10. Аргументируется необходимость уточнения правового положения Российского союза ректоров с его подразделениями в виде советов ректоров региональных вузов в качестве общероссийского общественного объединения, уполномоченного на осуществление общественного контроля, с перечислением в законодательстве об образовании форм общественного контроля, которые могут быть реализованы в его деятельности (общественная экспертиза, публичные слушания и общественные обсуждения).

11. Выдвинуто предложение о детализации в законодательстве об образовании конституционного полномочия Президента РФ по определению основных направлений внутренней политики в части выделения его нормотворческих правомочий в области экспериментальной деятельности, в том числе по апробации скорректированных уровней профессионального образования на площадках отдельных образовательных организаций для выявления стратегических путей совершенствования общего механизма

профессионального образования, что позволит гармонизировать конституционное полномочие Президента РФ по определению основных направлений внутренней политики с указанным законодательством.

12. Аргументируется необходимость установления ответственности научного руководителя аспиранта за надлежащие результаты его деятельности, что может быть выражено в запретах на последующее научное руководство, которые могут применяться по усмотрению ученых советов образовательных организаций высшего образования и научных организаций к лицам, являвшимся научными руководителями (консультантами) лица, в отношении которого принято решение об отмене решения о присуждении ученой степени, а также к научным руководителям, систематически не обеспечивающим соблюдение аспирантами срока представления диссертации к защите.

13. Выдвинуто предложение о нормативном закреплении механизма оценки эффективности подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) с установлением общего требования о ее измерении в законодательстве об образовании, отсылающего к методикам и показателям, которые устанавливаются постановлением Правительства РФ. Такая оценка должна быть выстроена на основе ежегодных отчетов организаций, в которых функционирует аспирантура (адъюнктура), с последующим ее анализом и подготовкой выводов об эффективности со стороны Минобрнауки России на основе применения соответствующих индикаторов: доля выпускников, защитивших диссертацию в течение одного года после завершения освоения программ аспирантуры (адъюнктуры); общее количество диссертаций, защищенных лицами, которые обучались в аспирантуре организации, вне зависимости от соблюдения нормативно установленных сроков защиты; доля выпускников аспирантуры, осуществляющих научную и научно-педагогическую деятельность после присуждения ученой степени; доля аспирантов, включенных в состав научных коллективов, которые сформированы для осуществления исследований в

рамках выполнения грантов и государственных заданий; доля аспирантов, осуществляющих подготовку диссертации по тематике, которая соответствует приоритетам научно-технологического развития. Степень выполнения перечисленных показателей эффективности подготовки научных и научно-педагогических кадров может послужить основой для принятия организационно-управленческих мер по перераспределению бюджетных мест в аспирантуре в пользу наиболее эффективных организаций, оказанию финансовой и методической поддержки организациям, высокий потенциал которых по подготовке указанных кадров раскрыт не в полной мере.

14. Сформулировано авторское предложение о совершенствовании правового статуса докторанта и научного консультанта (в части установления прав, обязанностей и ответственности). Назначение научного консультанта должно быть обязательным ввиду его роли в подготовке исследования. В случае недобросовестного исполнения научным консультантом своих обязанностей он может быть отстранён от научного консультирования на один год. В случае невыполнения индивидуального плана докторантом он может быть отчислен из докторантуры. Необходимо предусмотреть возможность длительного отпуска сроком до одного года для докторантов, работающих над исследованием либо завершающих его подготовку, что следует цели снижения среднего возраста научных и научно-педагогических кадров. Предложено существенное повышение уровня материальных гарантий докторанта и научного консультанта с установлением ежемесячных выплат в размере средней заработной платы по региону, за исключением случаев отказа докторанта от использования отпуска для подготовки диссертации. Указанные выплаты должны осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Теоретическая значимость исследования заключается в следующем:

– *доказаны* положения, расширяющие научные представления о механизме административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– *представлена* характеристика сферы высшего образования и

подготовки научно-педагогических кадров как объекта государственного управления и административно-правового регулирования;

– *сформулированы* базовые элементы научной концепции совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров с учетом современных вызовов;

– *раскрыта* специфика методологии исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– *обоснованы* предложения, направленные на коррекцию института административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– *введены* в научный оборот авторская формулировка дефиниции механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– *изложены* положения, затрагивающие компетенцию органов государственного управления в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

– *аргументированы* предложения по внесению изменений в правовые нормы, регулирующие различные виды административных производств в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Практическая значимость исследования определяется необходимостью преодоления проблем, возникающих при установлении и реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Предложения по внесению изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты, сформулированные в настоящей работе, в случае их учета субъектами нормотворческой деятельности положительно отразятся на решении указанных проблем.

Теоретические положения и практические предложения, содержащиеся

в диссертации, могут быть использованы в дальнейших исследованиях вопросов установления и реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, а также в процессе разработки законопроектов по внесению изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике».

Содержащиеся в исследовании выводы и предложения могут быть использованы как научно-практический материал при подготовке учебной литературы и в процессе преподавания учебных дисциплин «Административное право» и «Административный процесс» в образовательных организациях высшего образования, осуществляющих обучение по юридическим специальностям и направлениям подготовки.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты работы апробировались посредством обсуждения на кафедре административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», а также:

– при подготовке и издании научных статей в научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора наук;

– в ходе участия в научно-практических мероприятиях: Международная научно-практическая конференция памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (г. Саратов, 8 июня 2021 г.); Международный научно-практический круглый стол памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Конина (г. Саратов, 7 октября 2022 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Роль юридических и социальных наук в развитии современного общества» (г. Владивосток, 30-31 марта 2023 г.);

X Московский международный юридический форум (г. Москва, 6-8 апреля 2023 г.); III Саратовский юридический форум «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 7-9 июня 2023 г.); III Международная научно-практическая конференция «Фундаментальные и прикладные научные исследования в современном мире» (г. Уфа, 28 ноября 2023 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы научных исследований: теоретические и практические аспекты» (г. Казань, 12 декабря 2023 г.); Международная научно-практическая конференция, посвящённая памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения (г. Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г.); Международная научно-практическая конференция «Планирование, проведение и толкование итогов научных исследований» (г. Воронеж, 27 мая 2024 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» (Саратов, 6 июня 2024 г.).

Структура работы сформирована на основе заявленной проблематики, исследуемых объекта и предмета. Диссертация представлена введением, двумя разделами, объединяющими 5 глав и 21 параграф, заключением, библиографическим списком использованных источников и приложением.

Раздел I. Концептуальные основы механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Глава 1. Общая характеристика механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

1.1. Механизм административно-правового регулирования: понятие, особенности и структура

Механизм административно-правового регулирования к настоящему времени не нашел широкого освещения в научной литературе. Во многом это связано с тем, что в своей основе он имеет единое родовое понятие – механизм правового регулирования – исследуемое теоретиками права, вследствие чего механизм административно-правового регулирования вобрал в себя его общие черты и системно-структурную организацию. В науке же административного права исследуемый механизм преимущественно рассматривается для конкретизации правовых средств, комплексно используемых для придания стабильности и эффективности государственному управлению в определенных отраслевых или межотраслевых рамках[1].

Тем не менее основные подходы к механизму правового регулирования должны быть положены в основу определения соответствующего понятия в административном праве. С.С. Алексеев понимал механизм правового регулирования в качестве взятого в единстве комплекса правовых средств, способствующих воздействию с помощью права на социальные связи[2]. Как систему последовательно организованных правовых средств данный

---

[1] См.: *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1. М., 1981. 111 с.

[2] См.: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

механизм рассматривает и А.В. Малько, однако ограничивает его предназначение необходимостью преодоления препятствий, не дающих удовлетворить интересы субъектов права[1].

Для правильного понимания механизма административно-правового регулирования следует отталкиваться от того, что он являет собой систему административно-правовых средств, обеспечивающих воздействие на государственно-управленческие отношения, с тем чтобы организовать их в соответствии с целями, задачами и принципами государственного управления и устранить мешающие этому препятствия.

Прежде чем изложить особенности механизма административно-правового регулирования, необходимо установить общие признаки механизма правового регулирования, поскольку они определяют его сущность и не могут отсутствовать в том или ином отраслевом механизме. Эти признаки обусловлены закономерностями развития права в целом и каждой из его отраслей в частности. В наиболее емкой и исчерпывающей форме круг общих признаков механизма правового регулирования перечислен К.В. Шундиковым, по мнению которого к числу таковых следует отнести обладание собственным специфическим предметом; ориентированность на реализацию особых правовых целей; способность оказывать характерное лишь для данного механизма специально-юридическое воздействие права, обусловленное применением определенных методов и средств; воплощение исключительно в особой форме, предусмотренной в нормативно-правовых актах; направленность на конкретные значимые для общества результаты[2]. Эти признаки актуальны для каждого отраслевого механизма правового регулирования – административно-правового, гражданско-правового, уголовно-правового и других.

---

[1] См.: *Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2001. С. 280.

[2] См.: *Шундиков К.В.* Механизм правового регулирования: учеб. пособие. Саратов, 2001. С. 9.

В то же время каждый из перечисленных признаков имеет собственное содержание в контексте механизма административно-правового регулирования и иных отраслевых механизмов.

Следует иметь в виду, что «предмет механизма правового регулирования» не может рассматриваться как нечто отличное от предмета правового регулирования. Если обратиться к предмету последнего, то таковой образуют всевозможные социальные связи, объективно поддающиеся по своей природе нормативно-организационному воздействию и нуждающиеся в подобном воздействии в имеющихся условиях, что реализуется посредством норм права и прочих входящих в механизм правового регулирования юридических средств[1]. Предметом «механизма правового регулирования» может быть то, на что направлен этот механизм. Воздействие в данном случае ориентировано на общественные отношения, позволяя воплощать в действительность правила поведения, образующие содержание правовых норм.

Механизм административно-правового регулирования также имеет свой собственный предмет, в основе которого лежат социальные связи, складывающиеся в процессе публичного, прежде всего государственного, управления. Легально определенное понятие государственного управления, однако, для выявления предмета административно-правового регулирования не подходит, выражая в наиболее широкой форме функционирование любых государственно-властных субъектов, осуществляющих свою компетенцию в областях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и ее социально-экономического развития, что вытекает из содержания ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 13 июля 2024 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[2] (далее – Закон о стратегическом планировании).

---

[1] См.: *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 211.

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. I, ст. 3378; 2024. № 29, ч. III, ст. 4106.

Предмет административно-правового регулирования основан на понимании государственного управления в более узком смысле как деятельности органов исполнительной власти и некоторых иных публично-властных субъектов, организующих исполнение и непосредственно исполняющих законы и принятые в целях обеспечения их реализации подзаконные нормативные правовые акты. В связи с этим любые правоотношения, его образующие, носят организационный характер. В то же время необходимо учесть, что властно-организационные отношения могут выходить за рамки осуществления исключительно исполнительной власти и возникать в процессе функционирования иных публично-властных субъектов, но в силу сходства форм и методов реализации их компетенции, а также организационного характера контроля над деятельностью органов исполнительной власти также являются административно-правовыми. В обобщенной форме такими социальными связями являются организационные правоотношения в сфере осуществления исполнительной власти; внутриорганизационные отношения, складывающиеся внутри аппарата любых государственных органов; контрольно-организационные отношения общегосударственного и регионального масштабов; правоотношения в сфере отправления правосудия по административным делам[1].

Наиболее часто возникающими среди перечисленных являются организационные правоотношения в сфере осуществления исполнительной власти, поскольку ими охватываются все области государственного управления – административно-политическая, экономическая и социально-культурная, включая и все составляющие их отрасли (образование, наука, культура, промышленность, транспорт, внутренние дела и проч.).

Механизм административно-правового регулирования направлен на реализацию своих собственных правовых целей. Цель является одной из основных категорий философии, где в качестве таковой рассматривается

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 32-35.

обусловленный мыслительным процессом идеальный результат, для достижения которого осуществляется какая-либо деятельность или предпринимаются определенные действия, а также их внутренне-побуждающий идеальный мотив. Среди целей выделяют конкретную (идеальный образ предмета непосредственной деятельности) и абстрактную (представление об идеале, для достижения которого осуществляется эта деятельность)[1]. Цель в праве, очевидно, имеет конкретное содержание, поскольку правовое регулирование представляет собой непосредственную деятельность уполномоченных на то субъектов, направленную на достижение сформировавшегося у них представления об идеале.

Такое понимание цели соответствует представлениям, сформировавшимся в юридической науке. В частности, А.В. Малько в качестве цели правового регулирования рассматривает будущий эталонный результат выполняемой деятельности, для достижения которого субъектом правотворчества осуществляется правовое регулирование социальных связей; особую форму знания, рассчитанного на изменение действительности при помощи права, преобразование существующих общественных отношений[2]. В несколько более лаконичной форме цель правового регулирования Д.А. Керимовым выражена в качестве идеального воплощения возможного либо должного поведения субъектов права[3].

Цели административно-правового регулирования в зависимости от его уровня принадлежат к числу отраслевых целей. Она выражается в обеспечении гомеостазиса системы публичного управления[4], проявляющегося в способности названной системы поддерживать при помощи саморегуляции равновесие и стабильность управленческих отношений для максимального

---

[1] См.: Философская энциклопедия. В 5 т. Т. 5. М., 1970. С. 459.
[2] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 457-458.
[3] См.: *Керимов Д.А.* Категория цели в советском праве // Правоведение 1964. № 3. С. 34.
[4] См.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. 3-е изд. пересмотр. и доп. М., 2008. С. 23.

благоприятствования реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, компетенции субъектов публичного управления.

В детализированном виде достижение цели административно-правового регулирования предполагает:

1) формирование предпосылок для эффективного функционирования субъектов государственного управления как необходимого условия реализации потребностей общества, государства и граждан;

2) достижение такого уровня организации государственного управления, при котором обеспечивался бы политический режим, основанный на демократических началах;

3) создание гарантий осуществления индивидуальными и коллективными субъектами административного права закрепленных за ними прав, свобод и законных интересов в сфере реализации исполнительной власти;

4) поддержание на должном уровне механизма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц от незаконных действий и решений органов государственного управления и их должностных лиц.

Для механизма административно-правового регулирования характерна способность оказывать специально-юридическое воздействие правовых норм, обусловленное применением ряда общеизвестных в контексте теории права методов, однако имеющих в административном праве существенные особенности.

Метод рассматривается как образ или способ действия либо в качестве приема или системы приемов осуществления какой-либо деятельности[1], в том числе правового регулирования. Соответственно, метод административно-правового регулирования может определяться как упорядоченная совокупность приемов и способов воздействия норм административного права на волю и деятельность (поведение) индивидуальных и коллективных

[1] См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 538.

участников социальных связей в сфере реализации исполнительной власти, направленных на эффективное осуществление функций государственного управления и обеспечение вышеизложенных целей административно-правового регулирования. Метод административно-правового регулирования, очевидно, имеет собственную специфику, порожденную характером взаимоотношений между участниками государственно-управленческой деятельности, их юридическим неравенством и возможностью властвующего субъекта оказывать на подвластный объект определяющее организационно-управленческое воздействие. Подобная взаимосвязь между участниками управленческих отношений обусловливает доминирование императивного метода административно-правового регулирования и ограниченность использования диспозитивного, допускаемого в установленных императивными нормами случаях и пределах[1].

Как и любой другой отраслевой механизм правового регулирования, механизм административно-правового регулирования проявляется в характерных только для него нормативно установленных формах. Форму административно-правового регулирования можно рассматривать в качестве объединенного комплексным применением специального набора средств воздействия, рассчитанного на определенные правоотношения, регламентируемые административно-правовыми нормами.

Формы административно-правового регулирования, рассчитанные на усиление результативности деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, данное предназначение реализуют через повышение системной и структурной организации данных органов, рационализацию выполняемых ими функций и полномочий, организацию их взаимодействия. При наличии комплексного правового регулирования какого-либо сегмента государственно-управленческих отношений повышаются возможности обеспечения единства государственного управления и

---

[1] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. Первая часть: учебник. М., 2011. С. 23-24.

поддержания согласованности организационно-властного воздействия на управляемые объекты со стороны всех уполномоченных субъектов управления вне зависимости от того, на каком уровне управления они находятся и какую организационную подсистему они образуют. Имеет большое значение согласованность форм административно-правового регулирования по характеру и содержанию, чем обеспечивается формирование целостной системы административно-правового регулирования.

Одной из форм административно-правового регулирования является режимное регулирование, в основе которого лежит принятие комплекса законодательных и подзаконных актов, вводящих систему правил, определяющих на постоянной или временной основе нестандартные параметры деятельности тех или иных участников социальных связей с государственно-управленческим содержанием[1].

Различные отраслевые механизмы правового регулирования направлены на достижение социально полезных результатов, что определяет их сходство. Однако сами эти результаты имеют принципиальное различие. Так, результат реализации механизма гражданско-правового регулирования состоит в создании стабильно функционирующей системы социальных связей, связанных с удовлетворением имущественных и личных неимущественных, связанных с имущественными, интересов всех субъектов гражданско-правовых отношений. Механизм же административно-правового регулирования направлен на достижение определенного государственно-управленческого результата, который предусмотрен материальной нормой административного права. Полученный управленческий результат представляет собой тот параметр, который показывает соответствие сущего должному. Полученные результаты отражают реализацию компетенции субъектов исполнительной власти, отдельных государственных служащих,

[1] См.: *Лакаев О.А.* К вопросу об особенностях административно-правовых режимов // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. № 4. С. 182.

прав и законных интересов граждан и организаций в их взаимоотношениях с названными субъектами.

Таким образом, осмысление механизма административно-правового регулирования показывает наличие как общих черт, характеризующих его как часть единого механизма правового регулирования, так и собственных отличительных признаков, показывающих управленческую направленность образующих его основу административно-правовых средств и их нацеленность на повышение эффективности государственного управления в соответствии с его задачами и принципами.

В юридической литературе вопросы структурно-системной организации механизма административно-правового регулирования не являются в достаточной степени исследованными для того, чтобы можно было сформировать корректное и полное понимание указанного механизма. Этому имеются объективные причины. Поскольку административное право как отрасль российского права имеет чрезвычайно широкий предмет, многочисленные исследования представителей науки административного права направлены на оценку и определение перспектив развития отдельных его институтов, что имеет большую значимость, поскольку подобные исследования позволяют выработать рекомендации по улучшению правового регулирования и практической организации функционирования многочисленных отраслей и сфер государственного управления. На такие общие всеобъемлющие понятия, как предмет и механизм административно-правового регулирования, административно-правовые режимы, обращается меньшее внимание.

При этом исследователи, рассматривая частные вопросы административно-правового регулирования тех или иных социальных связей, в случае необходимости нередко ссылаются на соответствующие общетеоретические понятия и категории. Однако выработка их отраслевого понимания является не менее важной, поскольку показывает гибкость соответствующей терминологии, возможность ее дополнения, видоизменения

и приспособления к сложившимся в отрасли административного права и практике применения его норм реалиям. Это может способствовать и обратному эффекту, когда сложившееся в науке административного права понимание данного термина может послужить предпосылкой коррекции взглядов ученых-теоретиков права. Указанные обстоятельства актуализируют постановку вопроса о структуре механизма административно-правового регулирования.

В философском понимании структуры (от лат. structure – порядок, расположение, строение) ее сущность определяется совокупностью устойчивых связей того или иного объекта, способствующих сохранению его основных свойств, несмотря на внутренние и внешние изменения. При этом структура является основной характеристикой системы, ее инвариантным аспектом[1], поскольку остается неизменной в случае перехода к новым условиям и осуществления преобразований. В ином значении структура понимается как строение объекта, взаимосвязь и взаиморасположение его составных частей[2].

Если исходить из разных трактовок понятия структуры, то ключевым для правильного его восприятия является выделение составных частей, которые образуют не простую совокупность элементов, а комплекс взаимосвязанных составляющих, не изменяющих своих качеств под воздействием всевозможных изменений. Необходимо также проводить корреляцию структуры с парной для нее категорией – системой, определяющей состояние объекта, при котором совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образует некое единство, целостность[3].

При рассмотрении механизма административно-правового регулирования необходим системный подход, направленный на то, чтобы

---

[1] См.: Новая философская энциклопедия. В 4 т. Т. 3. М., 2010. С. 647.

[2] См.: Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С.А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 1282.

[3] См.: Новая философская энциклопедия. С. 552.

показать его целостность как объекта исследования, обеспечивающие его конструкции, раскрыть разнообразие связей его элементов и объединить их в целостную теоретическую картину. В данном случае механизм административно-правового регулирования, представляя собой исследуемый объект, характеризуется наличием структурных элементов, находящихся друг с другом в состоянии системной взаимосвязи и взаимообусловленности.

Поскольку механизм административно-правового регулирования является одним из отраслевых механизмов, следует обратить внимание на общетеоретическое понимание механизма правового регулирования. Данное понятие, сформировавшееся как одна из ключевых категорий современной теории права, было обстоятельно исследовано С.С. Алексеевым, определившим его понятие, структуру и, по сути, современное понимание. Им была выявлена взаимосвязь между процессом правового регулирования и его механизмом. Если обозначенный процесс имеет три стадии (регламентация требующих юридического опосредствования социальных связей; действие норм права, в ходе которого возникают и изменяются правоотношения; реализация субъективных прав и юридических обязанностей, выраженная в поведении субъектов права, чем достигается цель правового регулирования), то им должны соответствовать три основных элемента механизма правового регулирования (нормы права; правоотношения; акты реализации субъективных прав и юридических обязанностей)[1].

Названные элементы, характеризуясь свойством обязательности их наличия в механизме правового регулирования, дополняются и иными (факультативными) элементами – являющимися результатом властного волеизъявления актами государственных органов, направленными на принудительное исполнение субъектом его обязанностей; обеспечивающими казуальную регламентацию социальных связей индивидуальными актами; нормативными правовыми актами; правовой культурой; правосознанием.

[1] См.: *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 34.

Последние два элемента, по мнению С.С. Алексеева, имеют общезначимый характер, оказывая влияние на иные структурные элементы[1].

Впоследствии понятие механизма правового регулирования получило широкое распространение, но при сходном подходе к определению его понятия определенным образом разнятся мнения относительно его системно-структурной организации. В частности, А.В. Малько указывает на такие элементы данного механизма, как правовая норма; юридический факт (фактический состав), в первую очередь, организационно-исполнительный правоприменительный акт; правоотношение; акты реализации прав и обязанностей; охранительный правоприменительный акт, рассматриваемый в качестве факультативного элемента. Помимо этого, своего рода дополнительными элементами могут быть режим законности, правосознание, акты официального толкования норм права и проч.[2]

В научных источниках по теории права имеются и иные мнения по поводу структурирования элементов механизма правового регулирования. В частности, М.Ю. Спирин дополняет данный механизм универсальными принципами правового регулирования и внешними формами права[3]. Однако в целом можно выделить те элементы, наличие которых в данном механизме носит бесспорный характер и отмечается всеми исследователями – нормы права, правоотношения и акты реализации прав и обязанностей. Несмотря на наличие множества точек зрения, нельзя однозначно говорить о некорректности каких-либо из них, поскольку юридические средства, образующие содержание механизма правового регулирования, многообразны, а расстановка приоритетов в выделении тех из них, которые составляют указанный механизм, зависит от аргументации исследователя. К тому же с

---

[1] Там же. С. 35–38.

[2] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 472–473.

[3] См.: *Спирин М.Ю.* Механизм правового регулирования: место источников и истоков права в его структуре // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 1 (59). С. 42.

философской точки зрения в зависимости от условий поставленной перед исследователем задачи и сообразно предварительным данным эмпирического знания один и тот же объект может быть представлен в виде различных систем[1], что относимо и к механизму правового регулирования.

В то же время следует указать на то, что любая система, складывающаяся в социуме, должна характеризоваться определенной последовательностью расположения частей, выделением первичного элемента, без которого невозможно проявление иных элементов и, собственно, формирование системы. Представляется уместным в данном случае исходить из учения С.С. Алексеева о стадийности процесса правового регулирования и соответствующего его стадиям наборе последовательно реализуемым элементам исследуемого механизма[2]. В этом смысле его первичной частью должна быть норма права, образующая первооснову, которая опосредует возникающие на ее основе социальные связи. Последние, соответственно, являются вторым элементом, а в рамках этих отношений происходит реализация субъективных прав и юридических обязанностей их участников, что оформляется соответствующими актами и составляет последующий элемент механизма правового регулирования.

Перечисление названных элементов в ином порядке хотя и заслуживает внимания, но не является бесспорным. Подобные суждения встречаются в литературе по административному праву. Ставя на первое место принципы административного права, Н.В. Макарейко в качестве элементов структуры административно-правового регулирования называет нормы административного права; акты официального толкования этих норм; правоприменительные акты; административные правоотношения[3]. Аналогичные суждения ранее были высказаны А.П. Кореневым, объединившим, однако, в один целостный элемент структуры исследуемого

---

[1] См.: Философская энциклопедия. В 5 т. Т. 5. М., 1970. С. 140.

[2] См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 34.

[3] См.: *Макарейко Н.В.* Административное право: учебное пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 31.

механизма административно-правовые нормы и принципы административного права, находящие отражение в законодательстве, нормативных правовых актах Президента РФ и иных актах подзаконного регулирования социальных связей[1]. Подобная точка зрения, безусловно, имеет право на существование. Вместе с тем принципы административного права являются довольно пространной категорией. Для целей регламентации конкретных социальных связей в публично-управленческой сфере используются принципы правового регулирования, которые так или иначе воплощены в нормах административного права, будучи обозначенными в законе именно в виде «принципов», либо вытекают из текста нормативного акта, выражая его глубинный смысл и социальное предназначение. Поэтому выделение в структуре механизма административно-правового регулирования данных принципов при наличии в нем норм административного права видится излишним.

Представляет также интерес рассмотрение механизма административно-правового регулирования как сложного явления, включающего комплекс органической и функциональной составных частей. Первая характеризует сущность данного механизма, сочетая в себе те его компоненты, без которых он не может считаться состоявшимся. Вторая определяет степень влияния вспомогательных элементов на рассматриваемый механизм, обеспечивая его эффективность и результативность. Функциональная часть способна оказывать качественное воздействие на механизм административно-правового регулирования, модифицируя его, что повышает его надежность. Так, более высокий уровень правосознания обеспечивает более действенную его реализацию. Однако отсутствие функциональной части не препятствует претворению в действительность механизма административно-правового регулирования[2].

---

[1] См.: *Коренев А.П.* Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М., 1999. С. 43.

[2] См.: *Афанасьев К.К.* Механизм административно-правового регулирования: философско-правовые аспекты // Проблемы права: теория и практика. 2019. № 45. С. 108.

Высказанные в научной литературе суждения по поводу структурной организации механизма административно-правового регулирования вносят большой вклад в развитие науки административного права. В то же время целесообразно высказать и иные соображения по данному вопросу. Структура механизма административно-правового регулирования должна определяться спецификой последнего, которая выражается в следующем:

1) административное право обладает мощным организующим потенциалом, поскольку регулирует организационные общественные отношения, складывающиеся во всех областях, отраслях и сферах государственного управления. Данная отрасль права обеспечивает функционирование публичного (прежде всего, государственного) управления, связанного с деятельностью органов исполнительной власти, в которой воплощена практически организующая сила государства[1]. Этот фактор целесообразно учитывать при выявлении элементов структуры механизма административно-правового регулирования, основное содержание которых составляют административно-правовые средства воздействия на социальные связи публично-управленческого типа. С этой точки зрения в структуре рассматриваемого механизма в качестве отдельного элемента можно выделить административно-правовые средства организующего воздействия на общественные отношения, например, административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров или административно-правовые средства организации здравоохранения и обеспечения медицинского обслуживания населения и др.;

2) административно-правовое регулирование обеспечивает всестороннее воздействие на социальные связи публично-управленческого формата. Это воздействие может выражаться в убеждении, стимулировании и принуждении. В связи с этим в дополнение к теоретико-правовой конструкции, выработанной С.С. Алексеевым, который выделил в структуре

[1] См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 15.

механизма правового регулирования акты государственных органов, направленные на властно-принудительное исполнение субъектом его обязанностей, следует учитывать меры административно-правового поощрения и стимулирования, применяемые во многих отраслях и сферах государственного управления, в том числе в отраслях образования и науки[1], в экономической области[2] и др.

Таким образом, учитывая общетеоретические представления о структуре механизма правового регулирования и специфику предмета административно-правового регулирования, можно выделить такие элементы структуры его механизма, как: 1) административно-правовые нормы; 2) административные правоотношения; 3) акты административного правоприменения; 4) административно-правовые средства организации общественных отношений; 5) меры административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения. При этом данный механизм должен характеризоваться гибкостью, учитывающей специфику каждой отрасли и сферы государственного управления. Неизменный набор первых трех элементов применительно к каждой из указанных сфер и отраслей должен дополняться собственными средствами организующего воздействия, своим подбором мер административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения.

---

[1] См., например: *Белоусов С.А., Кротов К.С.* Ученое звание как составляющая профессионального статуса научно-педагогических работников в России и зарубежных странах // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 88–99; *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Возможные направления совершенствования института ученых званий в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 5 (136). С. 129–138.

[2] См., например: *Лакаев О.А.* Особенности деятельности субъектов государственного управления по организации и обеспечению административно-правового режима зон территориального развития // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 17–20.

1.2. Сфера высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров как объект государственного управления и административно-правового регулирования

Подготовка высококвалифицированных специалистов разных отраслей знаний является одной из важнейших задач государственной политики современной России. Укрепление экономической основы в лице среднего класса, решение задач национальных проектов и ответ на различные вызовы современности невозможны в отсутствие выверенного, эффективного механизма государственного управления сферой высшего образования. Следует согласиться с исследователями в том, что лица с высшим образованием, «прежде всего, являются носителями знания и культуры и могут выступить в качестве важной социальной силы, обеспечивающей поступательный ход развития общества»[1].

В то же время, при формировании и развитии названного механизма необходим единообразный подход к пониманию ключевых категорий данной сферы общественных отношений, прежде всего – такого явления, как сфера высшего образования.

В настоящее время следует констатировать разобщенность мнений по поводу сущностного содержания категории «высшее образование».

Наиболее популярной в последнее время точкой зрения по поводу сущности высшего образования является позиция, согласно которой образование вообще и высшее образование, в частности – это услуга, которой присущ характерный перечень характеристик в виде стоимости, предмета, соответствующего набора прав и обязанностей у сторон договора по оказанию такой услуги[2]. В развитие данного подхода отдельные исследователи говорят

---

[1] *Посконина О.В.* Государственная политика современной России в сфере высшего образования // Вестник Удмуртского университета. 2015. Т. 25. № 2. С. 131.

[2] См.: *Алексашкина А.А.* Российская система высшего образования: государственное и рыночное регулирование: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2003. С. 10; *Свиридов О.А.* Теория и методология функционирования образовательных систем: автореф. дис. ... д-ра

о системе высшего образования как о «сфере производства общественных благ»[1], а также об образовательных услугах, как разновидности интеллектуальных услуг, представляющих собой «определенные ценностные эффекты профессиональных действий специалистов различного направления, основными ресурсами осуществления которых выступают знания, а результатом - накопление и развитие человеческого потенциала на различных уровнях»[2].

Также активно исследуется социальная значимость образования – к примеру, данное явление рассматривается в качестве силы преодоления социального неравенства, а доступ к качественному высшему образованию выступает в роли фактора, оказывающего влияние на ценностную структуру общества[3].

Значительное внимание также уделяется политическому значению института высшего образования, а именно, образовательной политики, выступающей в качестве важнейшего инструмента формирования политического сознания граждан и обеспечения внутриполитической стабильности государства[4].

Рассмотрение учеными сущности образования с позиций философии выявляет его функции как механизма социальной стратификации,

---

экон. наук. Йошкар-Ола, 2006. С. 9; *Сыроваткина Т.Н., Федорова О.И., Зуева Е.Г.* Особенности образовательной услуги как продукта экономики образования // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 348; *Кучерова В.В.* Формирование рынка образовательных услуг в условиях модернизации высшей школы: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2015. С. 6.

[1] *Иванов В.С.* Инновационные подходы к развитию системы образования: региональный аспект: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005. С. 10.

[2] *Васильева О.С.* Формирование адаптивной модели функционирования вуза как субъекта рынка услуг высшего образования: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Майкоп, 2016. С. 11.

[3] См.: *Абалтусова Л.А.* Система высшего профессионального образования как фактор преодоления и воспроизводства социального неравенства в трансформирующейся России: автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Ставрополь, 2006. С. 3, 8.

[4] См.: *Калиничева С.А.* Система высшего профессионального образования Российской Федерации как институт формирования политического сознания молодежи: автореф. дис. ... канд. политических наук. Владимир, 2003. С. 11.

легитимации власти, а также ресурса повышения жизненного уровня граждан, инвестирования в символический и культурный капитал[1].

Наиболее точным при оценке сущности категории «высшее образование» представляется междисциплинарный подход, позволяющий оценить различные стороны образования, находящие свое выражение в виде реализуемых функций. Следует согласиться с исследователями, что «система образования является надстроечной социальной конструкцией, и выступает как продукт исторического, социально-экономического и культурного развития общества»[2]. Функционал данной системы описывается с точки зрения ее предназначения как:

1. института социализации, удовлетворения образовательных интересов граждан;

2. средства производства необходимых обществу профессионалов, средства накопления интеллектуального потенциала страны;

3. системы, обладающей свойством самовоспроизводимости – готовящей специалистов, способных впредь поддерживать функционирование высшей школы[3].

Емким и точным представляется подход к образованию как к целостному процессу придания «душевного, умственного и духовного облика растущему человеку», процессу приобщения личности к культуре[4].

Рассмотренные точки зрения позволяют прийти к выводу, что высшее образование представляет собой сложный процесс воспитания и обучения, включающий в себя, помимо собственно освоения необходимых для реализации в той или иной профессии знаний, навыков и умений, также приобщение к совокупности ценностных установок, что в результате

---

[1] См.: *Воденко К.В.* Перспективы государственного регулирования сферы высшего образования // Гуманитарий Юга России. 2016. Т. 22. № 6. С. 213-214.

[2] *Сенашенко В.С., Кузнецова В.А., Казарин Л.С.* Современная система высшего образования: естественнонаучный подход // Финансовые рынки и банки. 2019. № 2. С. 73.

[3] См.: Там же. С. 75.

[4] См.: *Ильинский И.М.* Образовательная революция. М., 2002. С. 165.

позволяет сформировать зрелую личность, выступающую не только в роли эффективного исполнителя трудовой функции на производстве, но также в роли носителя культурных, социальных, политических, философских ценностных установок. Такой подход к образованию, который может характеризоваться как фундаментальный, присущ, в частности, российскому юридическому образованию, что особенно заметно стало проявляться в конце XIX в.[1]

В этой связи логичным шагом совершенствования системы высшего образования современной России являются инициированные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным поправки в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», направленные на укрепление и развитие воспитательной компоненты высшего образования. Начиная с 1 сентября 2020 г. воспитательная работа – обязательная часть всех обязательных программ. Как справедливо отметил Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володин, «образование должно включать не только знания и навыки, но и духовные, моральные ценности, которые формируют личность гражданина, объединяют общество… на государство возлагается обязанность создавать условия, способствующие воспитанию в детях патриотизма, гражданственности и уважения к старшим»[2].

В то же время, актуальным остается вопрос правового содержания категории «сфера высшего образования» как определенной сферы общественных отношений, подвергающихся государственному управлению. Являясь составной частью области образования и науки, данная категория

---

[1] См.: *Захаров В.В.* Российская модель высшего юридического образования: в поисках утраченного // Современные формы и методы обучения праву юристов, государственных и муниципальных служащих. Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-методической конференции (г. Екатеринбург, 1-3 февраля 2005 г.). Екатеринбург, 2005. С. 41.

[2] Принят закон о воспитательной составляющей образования // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: http://duma.gov.ru/news/49166/ (дата обращения: 08.03.2024).

должна определяться посредством анализа сферы применения соответствующего законодательства.

Ключевым нормативно-правовым актом в соответствующей сфере общественных отношений является Закон об образовании, ст. 1 которого определяет в качестве предмета своего регулирования общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование.

При этом под образованием в Законе об образовании понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов[1].

Система образования в Законе понимается в качестве совокупности таких элементов, как:

1) федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных вида, уровня и (или) направленности;

2) организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогические работники, обучающиеся и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся;

3) федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления,

[1] См.: п. 1 ст. 2 Закона об образовании.

осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;

4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;

5) объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Закон не дает самостоятельного определения высшего образования, которое, однако, включено в систему профессионального образования (включающую три уровня в виде бакалавриата, специалитета и магистратуры, а также подготовку кадров высшей квалификации и не включающего среднее профессиональное образование). Профессиональное образование, в свою очередь, определяется как вид образования, который направлен на приобретение обучающимися в процессе освоения основных профессиональных образовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность по конкретным профессии или специальности.

Принимая во внимание тот факт, что в систему профессионального образования включено среднее профессиональное образование, представляется логичным невключение в соответствующее определение рассмотренных выше признаков фундаментального образования, в частности, воспитательной функции, направленности на приобщение к культурным, морально-нравственным и иным ценностям. В то же время, следуя формально-правовому методу исследования, неизбежно возникает вопрос о релевантности данных признаков по отношению к высшему образованию. Несмотря на всю очевидность такой релевантности, которая была показана ранее в работах исследователей, в тексте базового закона, определяющего формы реализации государственной политики в сфере высшего образования, необходимое определение, равно как и данные признаки, не сформулированы.

Представляется верным заполнить в тексте Закона об образовании выявленный правовой пробел, посредством формулирования определения высшего образования, под которым может пониматься целенаправленный процесс воспитания и обучения, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок и опыта деятельности определенных объема и сложности, приобретаемых в целях формирования компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность по конкретным специальности или направлению подготовки, а также интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

В свою очередь, под сферой высшего образования предлагается понимать общественные отношения, возникающие в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека при осуществлении подготовки по программам высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование.

Предлагаемые дефиниции и их включение в текст Закона об образовании имеют существенный потенциал в части начала эффективной системной работы по совершенствованию системы высшего образования в современной России.

Одним из важнейших направлений государственного регулирования образовательной деятельности является регламентация системы подготовки научных и научно-педагогических кадров. Начиная с 2021 года, объявленного Президентом Российской Федерации Годом науки и технологий, данный тезис особенно актуален. С одной стороны, названная система выполняет функцию воспроизводства научно-педагогического сообщества, с другой – обеспечивает подготовку новых поколений исследователей, способных решать новые научные задачи в интересах страны.

В рамках глобального реформирования образовательной системы современной России, ознаменовавшего последние годы, нельзя не сказать о существенном пересмотре подхода к правовому регулированию аспирантуры, традиционно представляющей собой ключевую кузницу научных и научно-педагогических кадров. Одним из наиболее заметных решений стало наделение аспирантуры статусом ступени высшего образования, отличным от образовательных программ бакалавриата, специалитета и магистратуры и имеющей своей целью подготовку кадров высшей квалификации. Терминологический анализ данного решения, равно как и соотношение различных уровней высшего образования с точки зрения их целей предлагается оставить за пределами настоящей работы. С точки зрения оценки перспектив государственной регламентации аспирантуры следует, прежде всего, рассмотреть вопрос эффективности существующей системы и проанализировать возможные пути решения актуальных проблем.

Статистические показатели, позволяющие сделать определенные выводы об эффективности аспирантуры, показывают поэтапный рост в период с 1991 по 2010 годы, а также устойчивое падение в период с 2010 по 2017 годы. К примеру, в 1991 году из 16 322 выпускников аспирантуры 3 105 заканчивали обучение с защитой диссертации; в 2010 году это соотношение составило 33 763 к 9 611, а в 2017 году – 18 069 к 2 320[1]. По данным ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, 2022 г. процент защитившихся в период обучения составил 12,9 %, что составляет примерно то же значение, что, в свою очередь, указывает на статичность ситуации низкой эффективности отечественной аспирантуры[2]. Проблема данного соотношения всегда была актуальна, однако в последнее время, на фоне реформирования правовой базы, регулирующей образовательную систему, стала особенно заметной и очевидной как для

[1] См.: *Тодосийчук А.В.* О совершенствовании системы подготовки и аттестации научных кадров // Экономист. № 4. 2019. С. 58.

[2] Две трети аспирантов после защиты диссертации хотят продолжить карьеру в академии // Институт статистических исследований и экономики знаний: [электронный ресурс] URL: https://issek.hse.ru/news/845573136.html (дата обращения: 14.12.2024).

многочисленных работников сферы высшего образования, так и для Президента страны[1].

Представляется, что во многом такое положение дел объясняется наделением аспирантуры статусом разновидности вузовского образования с соответствующими такому статусу ключевыми целями в виде освоения образовательной программы и прохождения итоговой аттестации.

Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)[2] (далее – Порядок) устанавливает, что контроль качества освоения аспирантом образовательной программы осуществляется в форме текущего контроля, промежуточной, а также итоговой аттестации; кроме того, научный руководитель контролирует выполнение аспирантом индивидуального учебного плана, содержащего примерные сроки подготовки структурных частей диссертации. Примечательно, что п. 41 указанного Порядка конкретизирует содержание промежуточной аттестации обучающегося, включая в данный процесс «оценивание промежуточных и окончательных результатов обучения по дисциплинам (модулям), прохождения практик, выполнения научно-исследовательской работы». Как видим, прогресс аспиранта в подготовке диссертации поставлен на последнее место.

Кроме того, вызывает вопросы само содержание перечисленных контрольных мероприятий. Теория административного права гласит, что контроль, наряду с проверкой фактического исполнения правила, а также путей и средств его исполнения, предусматривает также и принятие

---

[1] См.: *Путин В.В.* Нам нужно найти такие решения, которые повысят престиж, научный статус и доходы преподавателей и профессоров в регионах, обеспечат значительный рост качества образования и исследований в вузах // Высшее образование сегодня. № 3. 2020. С. 8, 10.

[2] Приказ Минобрнауки России от 19 ноября 2013 г. № 1259 (в ред. от 17 августа 2020 г.) «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» // Рос. газета. 2014. 12 февраля; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.09.2020.

соответствующих необходимых мер[1]. В то же время, Порядок не содержит описания последствий непрохождения аспирантами перечисленных форм контроля за освоение ими образовательной программы, частью которой, как следует, является и подготовка диссертационного исследования. Исключение содержат лишь положения п. 45, устанавливающие, что непрохождение обучающимся государственной итоговой аттестации или получение на такой аттестации неудовлетворительных результатов, равно как и отчисление из аспирантуры (адъюнктуры) влечет за собой выдачу соответствующей справки об обучении (либо периоде обучения) по образцу, самостоятельно устанавливаемому организацией.

Таким образом, следуя буквальному толкованию положений нормативно-правового акта, аспирант может даже не планировать написание диссертации и даже не начать попыток это сделать в ходе обучения в аспирантуре – это не будет формальным препятствием для прохождения итоговой аттестации.

Возникает вопрос мотивации вузов по усилению контроля за аспирантами в форме применения средств воспитательного воздействия. Однако данный вопрос, равно как и вопрос отбора в аспирантуру, во многом решается тем простым обстоятельством, что рост контингента обучающихся, в частности – обучающимся по договорам об оказании платных образовательных услуг – объективный интерес любого образовательного учреждения. И безоговорочная концентрация вузов на небольшом проценте аспирантов, показывающем реальные навыки исследовательской работы и способности к подготовке и защите кандидатской диссертации, будет означать отказ от значительного контингента обучающихся, влекущий существенные финансовые потери.

Очевидно, что поставленная проблема не имеет разового универсального решения. Однако, ситуация может быть постепенно

---

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 207-208.

стабилизирована посредством проведения работы по трем направлениям – в части отбора в аспирантуру, в части контроля за обучением и исследовательской деятельностью аспирантов, а также в части стимулирования аспирантов и их научных руководителей.

На этапе приема в аспирантуру значимым вопросом выступает вопрос мотивации и целей поступающих. Как отмечают исследователи, разработка инструментария оценки мотивации поступающих в аспирантуру развита в отечественной науке слабо, в отличие от уровней школьного и основного высшего образования (бакалавриат, специалитет и магистратура)[1]. Вместе с тем оценка творческого потенциала поступающих, выявление лиц, обладающих совокупностью знаний и навыков, необходимых для подготовки диссертации, а также ориентированных на дальнейшее применение приобретенных в аспирантуре знаний – важнейшая задача, предопределяющая смысл существования аспирантуры, что особенно актуально для заполнения учебных мест, финансируемых из бюджетных ассигнований. С одной стороны, эта работа начинается уже с поступления обучающегося на программу бакалавриата либо специалитета, находя свое выражение в участии обучающегося в студенческих научных конференциях, конкурсах научных работ, работе научных кружков. С другой стороны – не менее важен этап отбора и поступления. Популярная в западных странах практика направления рекомендаций абитуриентам и соискателям различных должностей, актуальная также и в нашем государстве, должна быть развита с ориентиром на построение модели поручительства, в которой научный руководитель берет ответственность за своего аспиранта, давая обязательство сделать все возможное для подготовки нового кандидата наук. Очевидно, что данный принцип не может быть возведен в абсолют, так как подготовка и защита диссертации – длительный, сложнейший процесс, который может не быть доведен аспирантом до конца по самым разным причинам. В то же время

[1] См.: *Терентьев Е.А., Рыбаков Н.В., Бедный Б.И.* Зачем сегодня идут в аспирантуру. Типологизация мотивов российских аспирантов // Вопросы образования. № 1. 2020. С. 61.

при оценке работы научного руководителя необходимо учитывать реальную результативность работы, что может найти отражение, в частности, при работе по эффективному трудовому договору, когда заработная плата формируется исходя из конкретных показателей трудовой деятельности. Кроме того, достойны безусловной поддержки предложения исследователей[1] о стимулировании научных руководителей в случае успешной защиты их учеников, что также способно стать сильным стимулом для качественного выполнения такой сложной работы, как научное руководство.

Представляется спорным мнение исследователей о необходимости жестко связать учебу в аспирантуре с формированием кадрового резерва научных и научно-педагогических кадров, в частности – путем зачисления в аспирантуру и докторантуру исключительно сотрудников соответствующих научных и образовательных учреждений[2]. С одной стороны, это может спровоцировать нездоровый интерес к замещению самых разных должностей в указанных организациях, с другой – представляется бесспорной востребованность кандидатов наук не только в научно-педагогической, но также в экспертной, законодательной, методической, управленческой и иных видах работы в самых разных сферах[3]. В то же время образовательное либо научное учреждение, принимающее аспиранта, должно иметь четкое понимание того вида работы, для выполнения которого соискателю необходимо развить в себе исследовательские навыки и защитить кандидатскую диссертацию. Такая подробная аргументация сомнительна для абитуриента, поступающего в вуз для получения первичного высшего

---

[1] См.: *Луценко С.И.* Общественный запрос на реформирование системы аспирантуры в Российской Федерации // Общество и экономика. № 6. 2020. С. 84.

[2] См.: *Тодосийчук А.В.* Указ. соч. С. 65.

[3] См.: *Гвильдис Т.Ю., Окерешко А.В.* Рефлексивная модель стимулирования аспирантов к информальному образованию // Педагогика. Вопросы теории и практики. 2020. № 1. С. 91; *Плугарь Д.М., Васильева А.В.* Актуальные вопросы подготовки научно-педагогических кадров для органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. № 1-1. С. 379-387.

образования, но вполне ожидаема и естественна для выпускника вуза, планирующего поступления в аспирантуру.

Кроме того, проблемным является вопрос стипендиального обеспечения аспирантов, размер которого не достигает в настоящее время даже величины прожиточного минимума. Данное обстоятельство вынуждает совмещать учебу в аспирантуре с работой, зачастую не связанной с исследовательской деятельностью, что снижает эффективность подготовки аспиранта, либо вовсе заставляет выпускника вуза отказаться от планов построения научной карьеры. Повышение размера стипендий, а также установление на федеральном уровне имеющейся в вузах практики премирования защиты диссертации не позднее года после завершения обучения в аспирантуре – реальные рычаги воздействия на повышение эффективности системы подготовки кадров высшей квалификации и залог притока талантливых кадров.

Однако ключевой предпосылкой позитивных изменений в действующей системе подготовки научных и научно-педагогических кадров должна стать верная расстановка акцентов при регламентации соответствующих образовательных программ, в которой научная составляющая образовательного процесса будет основной, а подготовка и успешная защита диссертации на соискание ученой степени кандидата наук станет фундаментальной целью, имеющей реальное и первостепенное значение.

1.3. Понятие и сущность механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

В настоящее время высшее образование выступает одной из ключевых ценностей любого развитого государства. Широкое многообразие специалистов различных направленностей нуждается в профессиональной подготовке для эффективного выполнения своих обязанностей. В свою

очередь, построение эффективной системы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, являющейся залогом развития государства в самом широком смысле слова, нуждается в выверенной системе правовых средств организации такой системы.

Если под сферой высшего образования понимать общественные отношения, возникающие в сфере высшего образования в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование, возникает вопрос о механизме правового регулирования, обеспечивающего гармоничное и эффективное развитие данной сферы. Представляется, что с учетом специфики высшего образования и возникающих вокруг него общественных отношений особую роль здесь играют именно управленческие отношения и основанный на них механизм административно-правового регулирования.

Механизм административно-правового регулирования представляет собой систему административно-правовых средств, обеспечивающих воздействие на государственно-управленческие отношения, с тем чтобы организовать их в соответствии с целями, задачами и принципами государственного управления и устранить мешающие этому препятствия. Способность оказать специально-юридическое воздействие на соответствующую группу общественных отношений выступает основным критерием эффективности такой системы и тесно связана с ее характерными чертами, в частности, в сфере высшего образования.

Одним из таких признаков, наиболее сложных с точки зрения оценки эффективности управленческих решений в сфере высшего образования, является, с одной стороны, временная продолжительность образовательного процесса, с другой – необходимое время для интеграции выпускников, получивших образование соответствующего профиля, в ту или иную сферу практической деятельности. Иначе говоря, жизнеспособность тех или иных реформ законодательства о высшем образовании по самой своей сути

невозможно подтвердить либо опровергнуть сиюминутно, тогда как важность его эффективности сложно переоценить. Данное обстоятельство требует крайне осторожного и всестороннего подхода к образовательной системе как в части развития устоявшихся традиций, так и в части использования лучших мировых решений и исследования их актуальности в условиях сложившейся в современной России правоприменительной практики.

Названная черта тесно связана с важной функцией механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования в виде прогноза и расстановки приоритетов деятельности по выработке и реализации соответствующего направления государственной политики. Важную роль в реализации такой функции играют составление и последующие воплощение программных документов, среди которых особое место занимает национальный проект «Образование», включающий в себя множество программ, соответствующих различным отраслевым направлениям[1].

В этой связи актуальным вопросом является алгоритм реализации положений таких программных документов, а также степень их влияния на деятельность образовательных учреждений. И здесь нельзя не вспомнить о такой категории, как модель управления системой высшего образования, которая, прежде всего, зависит от исторически сложившихся в том или ином государстве традиций. Исследователями обычно рассматриваются такие модели управления высшим образованием, как централизованная (в качестве примера можно привести Францию) и децентрализованная (США, Великобритания)[2]. Ключевыми признаками первой являются бесплатный

---

[1] Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс»

[2] См., напр.: *Винник А.Е.* Оценка эффективности управления системой высшего образования // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2020. № 1. С. 101–106; *Вахабов А.В., Захидова Ш.* Мировые модели системы образования // Экономика и финансы (Узбекистан). 2013. № 5. С. 2-6.

доступ к образованию; четкий контроль государства за наполнением и фактической реализацией образовательных программ; государственная же система присвоения ученых степеней и званий. Децентрализованная система выстроена иначе и базируется, прежде всего, на широкой автономии образовательных учреждений, которые, оказывая платные образовательные услуги, остро конкурируют в борьбе за абитуриентов; финансируются студентами, выпускниками, спонсорами; имеют широкие полномочия в наполнении образовательных программ, наряду с автономией присвоения ученых степеней и званий. Российскую образовательную систему логично и обоснованно отнести ближе к централизованной системе, несмотря на явную тенденцию к автономизации вузов, которая, в частности, нашла свое выражение в присвоении ряду образовательных учреждений права на самостоятельное присвоение ученых степеней[1]. Представляется, что в российских реалиях переход к децентрализованной модели представляется сомнительным и малоэффективным, принимая во внимание совокупность географических, социокультурных и иных факторов. Фактически выстроенная вертикаль власти, направленная на управление системой высшего образования, находит свое логичное продолжение в деятельности образовательных организаций, реализующих образовательную, научную, социальную, молодежную политику. Федеральные государственные образовательные учреждения высшего образования, учредителями которых являются Министерство науки и высшего образования Российской Федерации и ряд иных ведомств, прежде всего, осуществляют подготовку профессиональных кадров, наиболее востребованных на рынке труда. В то же время с учетом специфики образования как комплексного процесса воспитания и обучения, развития культурных и духовных ценностей выглядит естественным и закономерным всестороннее воздействие образовательного

[1] См.: напр.: Дневное пленарное заседание Госдумы 15 декабря // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: http://duma.gov.ru/news/11626/ (дата обращения: 28.08.2024).

процесса на личность, но не на уровне программных стратегических документов, принимаемых высшими органами государственной власти, а в непосредственном контакте с обучающимися – получателями образовательных услуг. В связи с этим выглядит оправданным подход некоторых исследователей к государственным образовательным организациям как к своего рода органам государства, которые, не отвечая всем соответствующим признакам, охватывают в своей деятельности ряд существенных функций таких органов[1]. В то же время актуализируется вопрос об отношении государственных образовательных организаций к механизму административно-правового регулирования в соответствующей сфере. Несмотря на традиционный подход к такому механизму вообще, как к совокупности правовых средств, реализуемых, прежде всего, органами исполнительной власти и местного самоуправления, специфика образовательной системы позволяет утверждать, что государственные образовательные организации, безусловно, используют такой механизм в своей деятельности, осуществляя непосредственное регулирование соответствующей сферы общественных отношений, что находит свое выражение как в реализации нормативно-правовых актов в области образования, так и в локальном нормотворчестве и индивидуальном правоприменении.

Предлагаемое трехкомпонентное понимание сферы высшего образования включает три направления соответствующих общественных отношений:

1. реализация права на высшее образование;
2. обеспечение государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования;
3. создание условий для реализации права на высшее образование.

---

[1] См., напр.: *Плетников В.С., Плетникова М.С.* Государственные учреждения в механизме (аппарате) современного Российского государства: вопросы теории и практики // Вестник Владимирского юридического института. № 2 (55). 2020. С. 206-210.

Данные направления тесно взаимосвязаны, однако не случайно рассмотрены отдельно.

Реализация права на высшее образование является одной из целей правового регулирования отношений в сфере образования, на что указывает федеральное законодательство[1]. Реализация как активная деятельность физических лиц, воплощающих в жизнь свое право на образование, неслучайно стоит во главе обозначенной триады, базируясь на двух остальных направлениях, фактически, выступающих в качестве ее условий. Иначе говоря, успешная реализация права на высшее образование являет собой необходимый продукт, результат деятельности образовательной системы, а также соответствующей части государственного аппарата, использующей механизм административно-правового регулирования в данной сфере.

Фундаментом деятельности по достижению обозначенной цели выступает точное и неуклонное следование нормам, устанавливающим государственные гарантии прав и свобод человека в сфере высшего образования. Системообразующее значение здесь имеет ряд прав человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации[2] и наиболее тесно связанных с реализацией права на образование. Прежде всего, это нормы-принципы, закрепляющие право на:

1. образование;
2. равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;
3. достоинство личности;

---

[1] См.: ст. 4 Закона об образовании.

[2] См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.

4. неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени;

5. неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени;

6. безопасность информации о частной жизни;

7. свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними;

8. свобода мысли и слова;

9. объединение;

10. социальное обеспечение.

Задачей механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования является обеспечение всех перечисленных гарантий, на что направлена как деятельность образовательных учреждений, так и уполномоченных органов государственной власти.

Создание условий для реализации права на высшее образование представляет собой наиболее обширное с точки зрения административного права направление деятельности, так как непосредственно подразумевает фактическую реализацию норм-гарантий и норм-принципов, обозначенных выше.

Прежде всего, речь здесь идет о создании необходимых социально-экономических условий для получения высшего образования, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни. В частности, создание таких условий происходит посредством:

предоставления качественного образования лицам с ограниченными возможностями здоровья, создание условий для коррекции нарушений развития и социальной адаптации при недопущении любых форм дискриминации;

оказания содействия обучающимся, показавшим выдающиеся способности и высокий уровень интеллектуального развития и творческих способностей в определенной сфере деятельности;

полного либо частичного финансового обеспечения нуждающихся лиц, получающих образование, с целью социальной поддержки.

В более широком смысле создание условий для получения высшего образования включает в себя создание необходимой материально-технической базы, формирование образовательных программ и подготовка профессорско-преподавательского состава, обеспечивающего освоение обучающимися содержания данных программ. Все эти виды деятельности представляют собой предмет творчески организующей и контрольно-надзорной деятельности государства. Первое из названных направлений имеет специфику – в ходе процедуры аккредитации[1] государство подтверждает соответствие вуза установленным требованиям, предоставляя право осуществлять образовательную деятельность, за которой, в свою очередь, осуществляется последующий контроль, а также повторная периодическая аккредитация. В этих условиях творческая по своей природе преподавательская и научно-исследовательская деятельность, оказываются в формальных рамках, очерченных совокупностью требований к вузу, что в той или иной мере характерно для любой из рассмотренных ранее моделей управления системой высшего образования.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров следует понимать как систему административно-правовых средств, обеспечивающих воздействие на указанную сферу, с тем чтобы организовать ее в соответствии с целью наиболее эффективной реализации права человека и гражданина на качественное и доступное высшее образование, а также обеспечения непрерывного процесса подготовки высококвалифицированных

[1] См.: ст. 92 Закона об образовании.

научно-педагогических кадров. Существенной особенностью такого механизма является неразрывная связь образовательных организаций высшего образования (прежде всего – государственных организаций) с государственным аппаратом, что обусловлено комплексной сущностью образовательного процесса, а также необходимостью применения нормативных актов федерального, регионального, местного и локального уровней к индивидуальным субъектам – обучающимся.

Сформулированные в первом параграфе диссертации выводы о структуре общего механизма административно-правового регулирования в полной мере применимы к сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, в связи с чем структура механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере включает в себя: 1) административно-правовые нормы; 2) административные правоотношения; 3) акты административного правоприменения; 4) административно-правовые средства организации общественных отношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров; 5) меры административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

При этом заслуживает поддержки вышеизложенное суждение К.К. Афанасьева о сложности рассматриваемой категории и объединении в ней органической и функциональной составной частей[1].

Органическая часть состоит из трех элементов, формирующих правовую основу механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров: 1) административно-правовые нормы, 2) административные правоотношения, 3) акты административного правоприменения.

Функциональная часть раскрывается через инструменты регулятивного воздействия и включает: 1) административно-правовые средства организации

[1] См.: *Афанасьев К.К.* Механизм административно-правового регулирования: философско-правовые аспекты // Проблемы права: теория и практика. 2019. № 45. С. 108.

общественных отношений, 2) меры убеждения, стимулирования и принуждения, обеспечивающие эффективность регулирования в данной сфере.

Механизм административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере, несмотря на необходимость устойчивого понимания его содержания и структуры, нуждается в разработке концептуальных направлений оптимизации нормативно-правового регулирования и деятельности органов государственного управления для повышения эффективности данного механизма. При этом необходимо учитывать множество факторов, связанных с внутригосударственными процессами, включая состояние демографии, современные потребности экономического, научного, технологического развития, а также с внешнеполитическими вызовами, стоящими перед государством. Выработка соответствующей научной концепции как совокупности взаимосвязанных и вытекающих друг из друга взглядов[1], определяющих понимание тех или иных явлений и процессов[2], позволяет выявить проблемные направления деятельности государства в соответствующей сфере и обозначить варианты устранения негативных явлений в системе высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. В связи с этим в числе базовых элементов научной концепции совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров с учетом современных вызовов необходимо выделить следующие:

1. Выведение аспирантуры (адъюнктуры) из уровня профессионального образования («высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации») и законодательное закрепление нового уровня – «подготовка научных и научно-педагогических кадров»; структурирование нового уровня

---

[1] См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 454.

[2] См.: *Егорова Т.В.* Словарь иностранных слов современного русского языка. М., 2014. С. 348.

на два подуровня: а) аспирантура (адъюнктура) и подготовка диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программ аспирантуры; б) докторантура, направленная на подготовку докторских диссертаций. Положения законодательства об образовании, определяющие наполнение уровней профессионального образования, не отличаются строгостью логического построения. В настоящее время наибольшей актуальностью характеризуется вопрос уровней высшего образования, обусловленный отсутствием очевидных успехов во внедрении западной модели в российскую образовательную среду и разрывом соответствующих связей со странами Запада, что побудило Президента РФ анонсировать масштабную перестройку высшего образования, в структуру которого предлагается включить базовое и специализированное высшее образование. В то же время не менее важным является вопрос подготовки научных и научно-педагогических кадров, законодательство о которой является разрозненным и не охватывается в полной мере правилами, регулирующими образовательную деятельность. Предусмотренный в настоящее время уровень профессионального образования «высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации» не отличается однородностью, поскольку обучение в аспирантуре (адъюнктуре) не равнозначно обучению по программам ординатуры и ассистентуры-стажировки, что связано с получением лицами, защитившими кандидатскую диссертацию, научной квалификации. Поэтому их объединение в рамках одного уровня профессионального образования нелогично. Одновременно законодатель называет аспирантуру (адъюнктуру) формой подготовки научных и научно-педагогических кадров, не регламентируя в Законе об образовании иные ее формы – докторантуру и подготовку кандидатских диссертаций без освоения программ аспирантуры, несмотря на то что они имеют образовательное наполнение ввиду повышения уровня знаний в результате самоподготовки и при участии передающих такие знания субъектов – научных руководителей и консультантов.

2. Гармонизация инструментов государственного управления в сфере высшего образования (федеральных государственных образовательных стандартов и перечней специальностей) с отраслевыми потребностями экономики в целях достижения технологического суверенитета и лидерства Российской Федерации. Легальное определение понятия образования ориентирует на удовлетворение потребностей личности в получении знаний, но в то же время оно дает ему характеристику в качестве общественно значимого блага, в котором заинтересовано государство. Таким образом, удовлетворение исключительно потребностей личности в отрыве от современных экономических, технологических и научных вызовов, стоящих перед государством, не в полной мере соответствует целям образования и может привести к невостребованности выпускников вузов, что противоречит их собственным интересам. Подготовка в образовательных организациях высшего образования должна быть ориентирована на выпуск высококвалифицированных специалистов, пользующихся спросом у предприятий различных экономических отраслей, от успешного функционирования которых зависит достижение государством технологического суверенитета и лидирующих позиций в соответствующей сфере.

3. Сбалансированное распределение компетенции Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в части правового регулирования докторантуры, при котором федеральный законодатель закрепляет базовые нормы, определяющие права, обязанности и условия деятельности докторантов и научных консультантов, включая материально-правовые гарантии, направленные на повышение престижа докторантуры и поддержку научной самореализации. Правительство Российской Федерации на уровне подзаконных актов детализирует механизм реализации законодательных положений, обеспечивающих их эффективное применение в образовательно-научной сфере. Данный элемент предлагаемой концепции направлен на устранение дисбаланса в нормативно-правовом

регулировании докторантуры и аспирантуры (адъюнктуры). О докторантуре законодательство о науке и государственной научно-технической политике фактически содержит лишь упоминание, отсылая к подзаконной регламентации, в то время как подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) обеспечивается значительным массивом норм, содержащихся в законодательстве об образовании. Институт докторантуры не может рассматриваться как менее значимый, поскольку именно доктора наук – ключевое звено механизма подготовки научно-педагогических кадров, что требует разработки теоретических положений, которые могут быть положены в основу совершенствования соответствующего законодательства.

4. Разработка механизмов формирования международного образовательного пространства на платформе организации БРИКС, унифицирующего подходы к оценке качества высшего образования и обеспечивающего создание собственной площадки для проведения олимпиад в целях выявления и использования лучших практик государств – участников БРИКС, повышения академической мобильности обучающихся, в том числе за счет их привлечения в российские вузы. Отсутствие перспектив дальнейшей интеграции России в образовательное пространство стран Запада ориентирует на поиск возможных альтернатив. В связи с этим очевидным является развитие международных образовательных и научных связей на площадке БРИКС как активно развивающегося межгосударственного образования, претендующего на глобальное экономическое лидерство на основе равноправного партнерства его участников. В данной платформе заложены большие возможности для взаимного обмена опытом и унификации подходов к организации высшего образования и оценке его качества, что может способствовать повышению кадрового потенциала каждого из участников БРИКС как в экономической, так и в иных областях функционирования социума.

5. Интенсификация процессов привлечения иностранных обучающихся в российские вузы посредством создания условий для их поступления (организация в государствах – участниках ЕАЭС и БРИКС русских школ и

центров подготовки по русскому языку, изучения основ российской культуры, образа жизни и правового устройства) в целях преодоления кризисных явлений в демографической сфере. Качественное высшее образование представляет собой существенный экономический ресурс, поскольку привлечение иностранных обучающихся связано с получением значительных доходов от оказания им образовательных услуг. Одновременно государственная политика в этой сфере должна быть выстроена в направлении создания необходимых условий для формирования потребностей и возможностей у иностранных граждан обучаться в России, что требует от государства внедрения на территории зарубежных стран форм предварительной подготовки, позволяющей иностранным гражданам успешно интегрироваться в российское образовательное пространство.

Таким образом, выработанное в настоящем параграфе понимание механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, его структуры, а также сформулированные в нем базовые элементы научной концепции совершенствования указанного механизма с учетом современных вызовов ориентированы не только на развитие научно-теоретических представлений о данном явлении, но и на повышение эффективности государственной политики в рассматриваемой сфере.

1.4. Методологические аспекты исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Исследование вопросов построения и содержания механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров требует надлежащей проработки методологических аспектов проводимой работы, поскольку методология лежит в основе эффективности любой научной деятельности, позволяя

получать надлежащие результаты научного поиска. При этом она не может сводиться исключительно к набору методов исследования, представляя собой гораздо более сложный инструмент познания действительности, а именно учение о структуре логической организации, принципах построения, формах, методах и средствах научно-исследовательской деятельности. Вопросами научной методологии охватываются компоненты исследования (объект, предмет, задачи, совокупность приемов, необходимых для достижения цели). С помощью нее они наполняются необходимыми для получения требуемого результата характеристиками. Методология обеспечивает формирование представления о последовательности движения исследования для достижения его цели. Ее наиболее существенными составляющими выступают определение предмета исследования, постановка проблемы, построение научной теории, а также проверка полученного результата с позиции его истинности[1].

Методология предполагает концептуальное изложение цели исследования, его содержания и методов, чем обеспечивается получение максимально точной, объективной и систематизированной информации о тех или иных явлениях и процессах. При этом постановка научно-исследовательской цели должна быть взаимосвязана с предопределением основного пути, необходимого для ее достижения. Методология способствует всестороннему охвату предмета исследования, помогая введению полученных данных в систему научного познания применительно к тому или иному объекту анализа, уточнению и обобщению и уточнению понятийно-категориального аппарата в науке, приданию системного характера научной информации с опорой на логико-аналитический инструментарий и объективные данные[2].

---

[1] См.: *Пономарев А.Б., Пикулева Э.А.* Методология научных исследований: учебное пособие. Пермь, 2014. С. 24.

[2] См.: *Липчиу Н.В., Липчиу К.И.* Методология научного исследования: учебное пособие. Краснодар, 2013. С. 9-10.

Вопросы методологии исследований поднимались и широко обсуждались еще в античные времена. Основоположником методологии считается Платон, который в основу теории познания положил учение об идеях и диалектику, позволяющие отследить динамику развития знания. С его трудами связано становление начал методологии определения понятий, критериев их разделения по родам и видам, что особенно проявилось в его диалогах «Софист» и «Парменид»[1]. Большое внимание вопросам методологии уделялось Аристотелем, который ставил акцент на установлении предмета исследования, его цели, причин, которые воздействуют на сущность и заставляют ее видоизменяться. Он отмечал доступность для научного анализа всех областей бытия, но для каждой сущности характерны свои особенности методологии исследования[2].

Не вдаваясь в общие вопросы философии, необходимо отметить самостоятельное значение методологии для любых отраслей знания, в том числе юридических. Безусловно, философия является базисом, общетеоретической основой всех научных исследований[3]. Вбирая в себя познавательный опыт всех наук, философские категории создают возможность использования в синтезированном виде каждой наукой обобщенных методологических знаний, повышая познавательный потенциал науки в целом и ее отдельных отраслей. Философия, аккумулируя научные знания, показывает всеобщую научную картину мира, являющуюся мировоззренческим фундаментом всех наук, и выполняет методологическую функцию при исследовании специфических объектов каждой из них[4]. С другой стороны, отраслевые науки адаптируют эту методологию под свои

---

[1] См.: *Платон.* Собрание сочинений в 4-х т. Т. 2. Перевод с древнегреческого. М., 1993. С. 275-412.

[2] См.: *Аристотель*. Метафизика. Перевод с греческого П.Д. Первова и В.В. Розанова. М., 2006. С. 26-100.

[3] См.: *Алексеев П.В.* Предмет, структура и функции диалектического материализма. М., 1978. С. 72.

[4] См.: *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М., 2001. С. 23-24.

нужды, в процессе чего вырабатываются собственные научные категории, имеющие методологическое значение для конкретных наук, в том числе юридических. Более того, общенаучные подходы и принципы, находясь в статичном состоянии, не преломляясь в исследованиях отраслевого характера, сами по себе не имеют методологического значения. Они получают свою «жизнь» в познавательной активности представителей отраслевых наук, применяющих данную методологию и уточняющих, приспосабливающих, конкретизирующих ее сообразно логике развития анализируемого объекта в рамках специальной научной дисциплины.

Принято считать, что основанная на общенаучной методологии методология юридического познания в своей динамике проходит три этапа: 1) формирование цели научно-исследовательской деятельности; 2) выявление приемов получения объективной информации; 3) определение наиболее результативных способов применения достигнутого знания в юридической деятельности[1].

Проблемы методологии юридической науки в советский период активно разрабатывались в рамках общей теории права, и в настоящее время познавательная активность в этой сфере связана именно с теоретико-правовыми исследованиями[2]. В то же время современные юридические исследования отраслевого характера имеют, как правило, прикладное значение, показывая возможности совершенствования тех или иных нормативных установлений, но ввиду отсутствия прочной методологической опоры не обеспечивают должного приращения научного знания. Это касается и научных разработок проблем административного права. В связи с этим доктринальный анализ механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров должен базироваться на общефилософской методологии с учетом

---

[1] См., например: *Ковкель Н.Ф., Селютина Е.Н., Холодов В.А.* История и методология юридической науки. Учебное пособие для магистров. Орел, 2015. С. 96.

[2] См.: *Тарасов Н.Н.* Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001. С. 4-5.

сложившегося категориального аппарата общей теории права и методики познания закономерностей развития административно-правовых институтов.

Справедливость тезиса о том, что для каждой отрасли науки характерны свои особенности методологии исследования, подтверждается практикой научного познания в разных областях жизнедеятельности социума, независимо от отраслевой специализации исследований. Научный поиск в сфере юриспруденции, в том числе административного права, не является исключением, отличаясь динамизмом и необходимостью реакции на внешние процессы, сопровождающие перманентное развитие общества и государства, что обусловливает и специфику методологии исследований, которая присуща каждой области научного познания, включая охватываемую нормами административного права сферу высшего образования и подготовки кадров высшей квалификации.

Специфика методологии исследования механизма административно-правового регулирования сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров обусловлена следующими обстоятельствами.

1. Неразрывная взаимосвязь указанных сегментов человеческой деятельности – высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Дифференциация между ними отчасти носит условный характер. В обоих случаях речь идет о повышении кадрового потенциала государства и общества, включая все области, отрасли и сферы социального управления, развитие которых зависит от наличия в необходимом количестве кадров высокой квалификации, уровень и направленность подготовки которых отвечает потребностям экономического, социокультурного и административно-политического развития на текущем этапе. Единство и взаимосвязь данных видов деятельности проявляется и в однородном характере воздействия на управляемые объекты – обучающихся и иных лиц, постигающих знания (соискателей, докторантов), которые являются участниками образовательного и иного процесса, характеризующегося передачей важной для профессионального развития индивида информации,

даже несмотря на формальную неотносимость пребывания в докторантуре и нахождения в статусе соискателя к образовательной отрасли.

Кроме того, высшее образование и подготовка научно-педагогических кадров имеют точку пересечения, в которой совместно реализуются задачи каждого из этих сегментов человеческой деятельности. Речь идет о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре, обучение в которой образует часть подготовки кадров высшей квалификации как уровня высшего образования.

Неразрывная взаимосвязь высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров определяется и естественным процессом разделения видов человеческой деятельности, связанного с необходимостью воспроизводства профессионалов и повышения кадрового потенциала социума. Подсистема высшего образования преимущественно рассчитана на производство кадров, занятых за ее пределами (за исключением аспирантуры). При этом она подпитывается за счет подготовки научных и научно-педагогических кадров в докторантуре и в рамках института прикрепления к вузу для подготовки кандидатских и докторских диссертаций. Такая деятельность не может рассматриваться в отрыве от высшего образования, поскольку от выпуска докторов наук зависит возможность функционирования аспирантуры, а научные разработки соискателей вносят существенный вклад в источниковедческую базу образовательного процесса в рамках высшего образования, представляя собой сплав научных идей и практических знаний в области социальной деятельности соискателя.

Указанными обстоятельствами обусловливается выбор объекта исследования – социальных связей в обоих представленных сегментах человеческой деятельности, что способствует формированию идей, направленных на выработку единой концепции механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Неслучайно и «сфера» является объединяющим высшее образование и подготовку научно-педагогических кадров понятием, поскольку с

методологической точки зрения в рамках доктринального исследования единство сферы обеспечивает формирование выводов, дающих синергетический эффект.

2. Необходимость задействования синергетического метода, вытекающая из взаимосвязи высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, также является одним из обстоятельств, определяющих специфику методологии исследования механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

В научной литературе отмечается междисциплинарный характер применения данного метода, поскольку становление синергетики обусловлено развитием связей между различными науками, позволяющих вырабатывать и накапливать новые знания на основе консолидации исследовательских усилий представителей наук, не относящихся к какой-либо одной группе научных специальностей. В этом контексте актуально взаимное влияние права и экономики, права и политологии, а также иное сочетание познавательной активности представителей разных наук. Применение синергетического метода в междисциплинарных разработках обусловлено однородностью принципов, на которых основана организация систем, являющихся предметом исследования одновременно нескольких наук, что делает возможным использование для их описания общего аппарата[1]. Безусловно, это справедливо и для рассматриваемой тематики, поскольку высшее образование охватывается не только административно-правовыми и некоторыми иными юридическими исследованиями, но и другими – относящимися к сферам

[1] См.: *Сабирова Л.Л.* Современные тенденции использования синергетического метода в исследованиях теории права // Современные тенденции в эволюции методологии правовых исследований: Материалы III всероссийского Круглого стола по общетеоретическим проблемам права (г. Казань, 1 октября 2015 г.). Казань, 2015. С. 109-121.

педагогики[1], социологии[2] и т.д. Комплексное использование соответствующих наработок существенно повышает потенциал административно-правовых исследований, способствуя получению качественно нового результата, что в последнее время практикуется представителями науки административного права[3].

В то же время синергетический метод, несмотря на то что связан с междисциплинарным подходом, способен повысить потенциал познавательной деятельности внутри отдельной научной отрасли, способствуя выявлению новых качеств объединяемых системными признаками объектов исследования. В.В. Шишкин, рассматривающий преломление синергетического подхода в теории права, пришел к выводу об охвате указанным подходом системы приемов, способов познания динамических состояний, процессов и явлений научно-правовой деятельности, связанных с выявлением казусных ситуаций в юридической науке и в правоприменительной практике, установлением закономерностей и принципов протекания правовых процессов и их саморегуляции. Проявление синергетического эффекта при осуществлении правовых исследований имеет место в случае возникновения нового качества, которое не может быть достигнуто по результатам анализа отдельных элементов системы[4].

---

[1] См., например: *Мынбаева А.К.* Педагогика высшей школы: история и теория научной деятельности в университетах // Сибирский педагогический журнал. 2007. № 6. С. 126-135; *Птицына Е.В., Останина С.А.* Особенности использования педагогических технологий в системе высшего образования // Вестник Вятского государственного университета. 2015. № 10. С. 141-145; *Останина С.А., Птицына Е.В.* Современные образовательные технологии в вузе: обобщение теоретического и практического опыта // Проблемы современного образования. 2018. № 6. С. 150-158.

[2] См., например: *Амбарова П.А., Зборовский Г.Е., Никольский В.С., Шаброва Н.В.* Академическая и социокультурная адаптация студентов в вузах России // Высшее образование в России. 2022. Т. 31. № 12. С. 9-30; *Зборовский Г.Е., Амбарова П.А.* Социология высшего образования: монография. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2019. 539 с.

[3] См.: *Belousov S.A., Sokolov A.Yu., Lakaev O.A.* Modernization of the institute granting academic titles to scientific and pedagogical staff of the Russian Federation // Revista Práxis Educacional. 2021. V. 17. № 45. P. 1-19.

[4] См.: *Шишкин В.В.* Синергетический подход в теории права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 9, 12.

Исследование проблем правового регулирования и функционирования подсистемы высшего образования, безусловно, имеет самостоятельное значение, равно как и научный поиск в области аналогичных вопросов подготовки научно-педагогических кадров. Изыскания подобного рода могут обеспечить значительный вклад в развитие юридической науки, а в части государственного-управленческой проблематики – в развитие административного права. В частности, вопросы механизма административно-правового регулирования могут быть рассмотрены отдельно в контексте как высшего образования, так и подготовки научно-педагогических кадров. Соответствующий анализ, несмотря на потенциально высокую значимость возможных результатов для дальнейшего развития административно-правовой теории и практики нормативного-правового регулирования, имеет известные пределы, обусловленные границами предмета и объекта исследования. Изолированный формат познавательной активности, сопровождающий раздельный анализ административно-правового регулирования названных сегментов научно-образовательной сферы, может дать результаты, актуальные лишь для каждого из них, но не для объединяющей их области человеческой деятельности.

Высшее образование и подготовка научных и научно-педагогических кадров урегулированы разным законодательством (за исключением аспирантуры, относящейся к обоим этим направлениям), что не способствует формированию в рамках раздельных исследований научных результатов, которые могли бы носить интегрирующий характер, обеспечивая взаимопроникновение идей в целях комплексного совершенствования соответствующего нормативно-правового регулирования.

Синергетический подход позволяет преодолеть узость раздельных исследований, определяя высшее образование и подготовку научно-педагогических кадров как целостную сферу проявления научно-исследовательской активности. Полученный в итоге результат должен отличаться качественно новым уровнем, усиливая эффект от комплексного

анализа возникающих в данной сфере правоотношений. Это обусловлено основополагающим законом синергии, согласно которому совместное действие факторов существенно превосходит простую сумму действий каждого из этих факторов.

3. Необходимость конкретизации направленности исследования в рамках административно-правовой проблематики. Данное обстоятельство обусловлено важностью выработки научного подхода, который является одним из компонентов, определяющих суть методологии. Научный подход связан с ориентацией научного исследования, на основе которой строится его генеральная линия. Если исходить из общенаучной методологии, то он сводится к выбору исследователем одного из широко распространенных приемов познания действительности – исторического и логического, конкретного и абстрактного, синтетического и аналитического, сравнительного, типологического и других. На современном этапе развития науки они дополняются функциональным, системным и структурным подходами. В конечном счете конкретный научный подход зависит от научных предпочтений исследователя, его мировоззрения, а его ориентация на несколько подходов вряд ли может обеспечить достижение необходимого научного результата[1] вследствие решения разноплановых задач, не объединенных общей линией.

Современные тенденции развития административного права как отраслевой юридической науки показывают потребность в точном определении основной линии исследования, поскольку таким образом оно ориентируется на конкретный результат, имеющий значение для дальнейшего развития данной отрасли знаний и соответствующего законодательства. Сфера высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в ракурсе административно-правовой проблематики может быть представлена исследованиями абстрактной направленности, в основе которых лежат общие

[1] См.: *Кожевина М.А., Ашенова Т.М.* История и методология юридической науки. Часть II. Методология юридической науки: учебное пособие. Омск, 2017. С. 19.

вопросы административно-правового регулирования, правовые аспекты государственного управления. Однако подобного рода ориентация исследования предполагает анализ крайне широкого спектра вопросов с большой вариативностью их структурирования, неочевидностью выстраиваемых исследователем приоритетов, риском смещения акцентов проводимой работы на решение второстепенных задач и уделения недостаточного внимания наиболее актуальным вопросам административно-правового регулирования и государственного управления в данной сфере.

Конкретизация исследовательской деятельности становится возможной благодаря ее предметной организации, которая с точки зрения общей теории права представляет собой конструкцию понятийных рядов. На основе анализа данного вопроса А.М. Васильев приходит к выводу о наличии нескольких вариантов совершенствования понятийного аппарата теории права: разработка новых правовых категорий; уточнение, углубление и развитие существующих категорий; выведение за рамки теории права не соответствующих ее логическому уровню категорий; отказ от употребления исчерпавших себя понятий[1]. Одной из ключевых категорий современной общей теории права является понятие «механизм правового регулирования», который в отраслевых юридических науках находит свое преломление, соответствующее характеру и направленности соответствующих научных знаний.

В административно-правовой науке дефиниция «механизм административно-правового регулирования» также является устоявшейся, но применительно к объекту конкретного исследования нуждающейся в уточнении содержательного наполнения на основе специфики подлежащих анализу правоотношений. Безусловно, сфера высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров подобной специфики не лишена с точки зрения как подходов законодателя к регулированию соответствующих

[1] См.: *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 140.

социальных связей, так и ее комплексности и взаимообусловленности обоих ее направлений. Поэтому определение предметных рамок исследования должно быть основано на постановке проблематики соответствующей административно-правовой категории – механизма административно-правового регулирования, которая дает возможность наполнить его конкретным содержанием и, кроме того, обеспечить надлежащую структуризацию за счет элементов (стадий) данного механизма, а также порядка его правовой организации. Помимо этого, выделение механизма административно-правового регулирования в качестве предметной сферы исследования дает возможность углубить и усовершенствовать подходы к его пониманию в связи со спецификой его преломления в рассматриваемой области. Это касается не только понятия данного механизма, но и его структурных элементов, каждый из которых представляет исследовательский интерес.

4. Наличие структурных изменений в государственном управлении, сопровождающих смену общественно-экономической формации. Государственное управление – явление динамичное, развивающееся, активно реагирующее на трансформацию внешней среды и условий, в которых оно осуществляется. Современное состояние государственного управления и административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров является результатом цепи трансформаций тех состояний, которые были характерны для этой сферы в период Российской империи, советский и постсоветский периоды. Каждый из них наложил отпечаток на содержание современного механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Подход законодателя, действующего в рамках определенной идеологической парадигмы, не может не оказывать воздействия на методологию исследования соответствующей проблематики, направленность которого носит подчиненный характер, будучи ориентированной на построение теоретической модели, улучшающей идеологически

обусловленный механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Всеобщее огосударствление, характерное для советского периода, затронуло и данную сферу, поскольку рассматриваемые направления деятельности были призваны обеспечивать кадровое наполнение государственного аппарата, эффективное функционирование плановой экономики, социально-культурной сферы, представленных государственными организациями. С этим были связаны и особенности деятельности образовательных учреждений высшего образования, располагавших строго ограниченным контингентом обучающихся, системой распределения после окончания обучения[1], отсутствием коммерциализации образовательных услуг. Сообразно этому потребность в квалифицированных научно-педагогических кадрах ограничивалась рамками решения соответствующих образовательных и кадровых задач.

Переход к рыночной экономике показал необходимость трансформации подходов к организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в соответствии с потребностями рынка. Этим были обусловлены формирование ниши частных образовательных организаций, переход государственных вузов на модель совмещения бюджетной и внебюджетной основы предоставления образовательных услуг, в том числе и в рамках подготовки научно-педагогических кадров. Все эти структурные изменения предопределялись уже не только интересами государства, но и удовлетворением индивидуальных потребностей лиц, реализующих свое право на получение образования желаемого уровня, а также работодателей как субъектов частного права, заинтересованных наличием на рынке труда специалистов определенных профиля и квалификации.

---

[1] См.: Положение о распределении и использовании в народном хозяйстве выпускников высших и средних специальных учебных заведений, утв. Гособразованием СССР, Госпланом СССР, Госкомтрудом СССР, Минфином СССР, Минюстом СССР 1 августа 1988 г. // Бюллетень Гособразования СССР. 1988. № 11.

В новейших условиях XXI века дальнейшее развитие социально-экономической и иных сфер диктует необходимость обновления высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров посредством: повышения качества высшего образования и актуализации его содержания; развития надлежащих механизмов учета потребностей социума в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров; обеспечения равного доступа к образованию; внедрения инструментов воздействия общества на процесс управления образованием[1].

Модернизация высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров стала одним из ключевых элементов государственной политики России, характеризуясь трансформацией образовательной парадигмы, которая на современном этапе развития предполагает формирование новых условий, определяющих дальнейшее изменение подходов к содержанию высшего образования в XXI веке. К числу таких условий принято относить:

- качественные преобразования политических, экономических, социальных, национально-этнических, культурных отношений, что определяет необходимость решения наиважнейшей задачи формирования и реализации инновационных способностей обучающихся и научно-педагогических кадров как субъектов, от надлежащей подготовки которых зависит поступательное научно-технологическое развитие государства;

- непосредственно внедрение в производство результатов, полученных в процессе функционирования фундаментальной науки;

---

[1] См.: *Батюк Л.И.* Благотворительность и меценатство в современной России // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы: материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых / под общ. ред. С.Н. Бабурина, А.М. Осавелюка. М., 2014. С. 162-169.

- стирание различий между осуществлением научной деятельности и высокотехнологичной практикой, которые становятся условными и все менее очевидными[1].

На основе обобщения опыта трансформации сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров за период становления и развития рыночных отношений в России исследователями приводится ряд ее характеристик, показывающих основные тенденции такой трансформации[2]:

1) повысилась востребованность рассматриваемой сферы, благодаря чему получение высшего образования стало массовым явлением, охватившим большинство образовательных организаций высшего образования, что стало закономерным явлением, сопровождающим переход к информационному, постиндустриальному обществу и к обществу знаний, в котором стирается грань между собственно научными знаниями и разработкой и применением наукоемких технологий. Этим же процессом порождена необходимость не просто формального достижения образовательного уровня, а качественной подготовки, от которой зависит востребованность индивида на рынке труда;

2) усилилась потребность населения в получении образования в ведущих российских вузах[3], обучение в которых гарантирует высокое качество подготовки, основанное на фундаментальных началах, чем обеспечивается необходимый уровень компетентности выпускников в соответствующих областях применения знаний;

---

[1] См., например: *Карташова Л.В.* Реформирование российской системы образования: перспективы развития подготовки управленческих кадров (зарубежный и российский опыт) // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2015. № 4 (82). С. 3-13.

[2] См.: *Корнилова И.М.* Высшее образование России в условиях рыночной экономики в XXI веке // Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова. 2016. № 2 (86). С. 17-18.

[3] См.: *Земцов С.П., Еремкин В.А., Баринова В.А.* Факторы востребованности ведущих вузов России. Обзор литературы и эконометрический анализ // Вопросы образования. 2015. № 4. С. 201-233.

3) обозначился своего рода разрыв в качестве услуг высшего образования, предоставляемых ведущими отечественными вузами и образовательными организациями массового сегмента в условиях возрастания востребованности последнего. Его преодоление сопряжено с необходимостью принятия организационно-правовых, кадровых и, что особо важно, финансовых решений, поскольку в региональных вузах по-прежнему имеются авторитетные научные школы, осуществляющие подготовку высококвалифицированных научных кадров, которые, однако, ввиду недостаточного финансирования в части оплаты труда и препятствий в получении грантовых проектов и государственных заданий, делают выбор в пользу ведущих центральных вузов, где они в полной мере могут реализовать свой потенциал, получая за это надлежащее вознаграждение;

4) сформировалась модель организации вузов, отражающая концептуально новый подход к совершенствованию высшего образования, с чем связаны структурные изменения[1] в условиях развития рыночных отношений. Были учреждены федеральные университеты, создание которых ориентировано на кластеризацию высшего образования на основе деятельности укрупненных географически рассредоточенных вузов, а их предназначение рассчитано на обеспечение проведения государственной политики в области приоритетных направлений развития науки, образования, технологий и техники. Помимо этого, сложились и иные модели организации вузовского образования, проявившиеся в уточнении статуса существующих образовательных организаций высшего образования, которые получили наименование научно-исследовательских университетов и стали региональными центрами вузовской подготовки на базе классических университетов, взаимодействующих с крупными научно-исследовательскими структурами. При этом массовый сегмент высшего образования сохранился за

[1] См.: *Агапова Е.Н.* Структурные изменения в российских вузах в контексте проблемы автономности // Теория и практика общественного развития. 2015. № 19. С. 25.

классическими университетами и отраслевыми вузами, основанными как на государственной, так и на частной собственности;

5) получило широкое распространение использование новейших информационных, в том числе цифровых, технологий как важнейшего средства достижения образовательных задач, оптимизации процесса обучения, расширения возможностей граждан в сфере получения образовательных услуг за счет применения дистанционных технологий, повышения уровня организации аттестационных процедур при подготовке научно-педагогических кадров[1].

Данные обстоятельства оказывают влияние на методологию исследования рассматриваемого вопроса, поскольку административно-правовая наука, основываясь на базовых доктринальных постулатах, тем не менее должна адаптироваться к объективным изменениям общественных отношений, обеспечивая формирование идей, направленных на оптимизацию соответствующего института в русле проходящих в социуме преобразований.

5. Изменение условий участия Российской Федерации в глобальных процессах в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. На рубеже XX-XXI веков в мире существенно активизировались тенденции регионализации и глобализации, что отразилось на многих сторонах функционирования национальных экономических, образовательных, научных, культурных систем. Интенсификация глобализационных процессов является элементом современной идеологической парадигмы стран Запада, обеспечивающим развитие капиталистической экономики нового формата на основе интеграции соответствующих национальных систем в глобальный

[1] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Ориентиры правовой политики в сфере цифровизации процедур присуждения ученых степеней // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 214-225; *Кудряшов О.В., Крылепова А.О.* Правовые аспекты использования цифровых технологий в системе государственной научной аттестации // Юрист. 2022. № 1. С. 22-27. *Петров М.П., Логинова Е.А., Пахомов С.И.* Развитие системы государственной научной аттестации в России в контуре права самостоятельного присуждения ученых степеней: инструменты, результаты и дальнейшие шаги // Управление наукой и наукометрия. 2024. Т. 19. № 1. С. 15, 50.

механизм, который характеризуется трансформацией мирового хозяйства в единый рынок рабочей силы, товаров, услуг, научных знаний, информации и информационных технологий.

Глобализация связана с установлением зависимости общемировой экономической, образовательной, научной и иных систем от каждого из их национальных участников и расширением числа интегрирующихся субъектов[1]. В сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров тенденции глобализации проявились в унификации уровней образования на основе Болонского процесса. С начала XXI века государственная, в том числе правовая, политика Российского государства в этой сфере была нацелена на приведение национальной системы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в области образования к общемировому формату[2]. Нельзя не отметить, что данный подход имел благие цели модернизации российской модели образования, повышения его доступности и инвестиционной привлекательности, интенсификации исследовательской деятельности, обмена знаниями, усиления потенциала научных разработок, роста международной мобильности обучающихся и преподавателей, обеспечения высокого качества образования и подготовки научно-педагогических кадров[3].

Основное требование Болонской системы, состоящее в обязательной структуризации высшего образования на бакалавриат и магистратуру, было реализовано в Российской Федерации после реформирования законодательства об образовании в 2012 г. Как уровни высшего образования они были закреплены изначально еще в Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном

---

[1] См.: *Бейзеров В.А.* Университеты в глобализирующемся мире // Социология образования. 2010. № 2. С. 87-94.

[2] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27. № 4. С. 888.

[3] См.: *Мамедова К.А.* Глобализация рынка образовательных ресурсов // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2017. № 1 (114). С. 5.

образовании»[1], однако в полной мере не были востребованы образовательными организациями. Тем не менее было положено начало апробации магистратуры как нового уровня высшего образования, к которому выпускники специалитета не проявляли особого интереса, поскольку статус дипломированного специалиста позволял осуществлять профессиональную деятельность без каких-либо ограничений.

Более чем десятилетний опыт активного внедрения Болонского процесса в российскую образовательную действительность не показал каких-либо существенных преимуществ данной модели перед той, которая существовала ранее. Кроме того, к ее существенным недостаткам необходимо отнести изучение лишь основ профессии в рамках бакалавриата, вследствие чего его выпускники не обладают исчерпывающим набором знаний для осуществления трудовой деятельности соответствующего профиля, вследствие чего воспринимаются работодателями как имеющие неполное высшее образование; ограниченную доступность обучения в магистратуре, где количество бюджетных мест снижено по сравнению с бакалавриатом, и ее ориентацию на крайне узкий круг изучаемых предметов, что может сделать обучение в ней бесполезным в случае изменения ее выпускником сферы приложения своих способностей и знаний; оттока кадров за рубеж по востребованным, технологичным и высокооплачиваемым направлениям подготовки.

События на международной арене, характеризующиеся политической конфронтацией России со странами Запада, показали целесообразность отказа от встраивания в глобализационную модель высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. На этом фоне необходима разработка суверенной системы функционирования данной сферы, на что направлены инициативы Президента РФ по осуществлению пилотного проекта, ориентированного на трансформацию уровней высшего образования

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135 (утратил силу).

и определения надлежащего места в ней аспирантуры, с тем чтобы повысить эффективность научно-образовательной политики государства и преодолеть негативные последствия участия в глобализационных проектах.

Указанные обстоятельства являются одним из ключевых факторов, влияющих на методологию исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, поскольку вектор познавательной активности должен обеспечивать формирование теоретических конструкций, образующих концептуальную основу совершенствования нормативно-правового регулирования данной сферы в русле реализации приоритетных направлений государственной научно-образовательной политики в условиях современных вызовов.

Проведенный анализ методологических аспектов исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров показал необходимость придерживаться не только основ методологии, но и учитывать специфику соответствующей сферы для формирования целостной концептуальной конструкции указанного механизма, учитывающей все объективные закономерности глобального и внутригосударственного развития. При этом направленность научного поиска должна определяться неразрывной взаимосвязью высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, необходимостью задействования обусловленного такой взаимосвязью синергетического метода, конкретизации направленности исследования в рамках административно-правовой проблематики, наличием структурных изменений в государственном управлении, сопровождающих смену общественно-экономической формации, и изменением условий участия Российской Федерации в глобальных процессах в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Глава 2. Общеправовые основания и условия формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

2.1. Конституционно-правовые основания и условия формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Конституция РФ имеет основополагающее значение для всей системы отечественного законодательства, поскольку имеет прямое действие и высшую юридическую силу, в связи с чем иные принятые в России нормативные правовые акты не могут ей противоречить. Конституционная реформа 2020 г., связанная с принятием поправки к Основному закону, закрепила, кроме того, приоритетный характер конституционно-правовых норм по отношению к положениям межгосударственных соглашений. Это отразилось и на нормативно-правовом регулировании в сфере образования, поскольку законодатель исключает исполнение в Российской Федерации решений межгосударственных органов, которые основаны на положениях международных договоров Российской Федерации, истолкованных в противоречии с Основным законом[1].

Будучи базовым документом для всех отраслей права, Конституция РФ представляет собой основу в том числе и для административно-правового регулирования. Государственно-управленческая деятельность, а также организационные меры, связанные с обеспечением государственного управления и соблюдением законности и дисциплины в его системе, основываются на тех принципах, которые заложены в Конституции РФ.

Фундаментальное значение конституционно-правовых норм отражается в общих положениях федеральных законов, определяющих Конституцию РФ

[1] См.: ч. 6.1 ст. 4 Закона об образовании.

как главенствующий нормативный акт в соответствующей сфере регулирования. Так, в ч. 1 ст. 4 Закона об образовании определено ее ведущее место в системе регламентирующих образовательные отношения нормативных правовых актов федерального и регионального уровней (а также федеральных территорий, к которым в настоящее время относится лишь «Сириус»[1]).

Действующая Конституция России на момент ее принятия явилась документом, отразившим необходимость перехода к правовому государству, построения демократического общества и рыночной экономики, решения задачи по преодолению отставания России от ведущих государств Запада в политическом, экономическом и общественном развитии. Особая роль в этом была отведена образованию всех уровней, включая высшее. В связи с этим в ст. 43 Конституции РФ не только гарантировано право каждого на образование, но и установлены бесплатность и доступность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также бесплатность получения на конкурсной основе высшего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях. Исходя из этого Конституционный Суд РФ констатирует, что государство должно предпринимать необходимые меры для наиболее полного осуществления этого права, создания социально-экономических условий, формирования юридических гарантий свободного функционирования и развития системы образования, получения гражданами не только основного общего и среднего

[1] Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 15 мая 2024 г.) «О федеральной территории "Сириус"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583; 2024. № 21, ст. 2650.

профессионального, но и высшего образования[1] (как в государственных и муниципальных образовательных организациях, так и в частных[2]).

В юридической литературе конституционное право на высшее образование рассматривается в объективном и в субъективном понимании. С объективной стороны, данное право обусловлено наличием комплекса правовых норм, обеспечивающих всестороннюю регламентацию социальных связей в сфере высшего образования. С субъективной точки зрения, право на высшее образование означает фактическое наличие у индивида гарантированной государством возможности обладать и пользоваться обеспечиваемым системой высшего образования объемом знаний, навыков и умений для повышения им своего образовательного и культурного уровня[3].

Право на высшее образование относится к числу наиболее значимых прав человека, обеспечивающих формирование необходимых предпосылок для социализации личности и ее развития, оказывающих влияние на состояние социума в целом, поскольку корреспондирует иным социально-культурным, экономическим и политическим правам. Его реализация не может быть поставлена в зависимость от расы, национальности, пола, происхождения, языка, должностного и имущественного положения, отношения к религии,

---

[1] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. № 167-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф.Ф. Чертовского на нарушение его конституционных прав положением части первой статьи 177 Трудового кодекса Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2004. № 31; Постановление Конституционного Суда РФ от 17 апреля 2018 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта "а" пункта 2 статьи 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" в связи с жалобой гражданина П.А. Спиридонова и запросом Бугульминского городского суда Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 4.

[2] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1696-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Исламовой Янии Ильдаровны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 1 и пункта 3 статьи 6 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[3] См.: *Вечканова Н.В.* Право на образование в Российской Федерации: конституционный аспект // Теория и практика общественного развития. 2017. № 8. С. 70-71.

места жительства, принадлежности к общественным объединениям, убеждений и иных факторов (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ).

Конституционно-правовая особенность высшего образования состоит в непризнании государством необходимости обеспечения его сплошного характера, охвата им всего населения[1], для чего организован конкурсный порядок его получения. Это правило призвано не допустить «усреднения» высшего образования за счет пополнения состава обучающихся лицами, имеющими недостаточный общий уровень подготовки. Вместе с тем отсутствие конституционно-правовых ограничений и условий получения высшего образования на платной внеконкурсной основе в значительной степени снижает качество подготовки выпускников. Данное обстоятельство ориентирует профессорско-преподавательский состав на подготовку «среднего» студента, обусловливая общее снижение уровня требований к оценке знаний обучающихся. К тому же вследствие ориентации абитуриента на получение высшего образования вне зависимости от уровня его способностей отмечается дефицит на рынке труда рабочих технических специальностей, подготовка по которым осуществляется по образовательным программам среднего профессионального образования[2].

Вместе с тем образование всех уровней относится к числу главных приоритетов общественного и государственного развития. Президентом РФ поставлена цель модернизации образовательной деятельности, в том числе посредством эффективной организации высшего образования[3]. При этом на Правительство РФ возлагается решение задачи обеспечения конкурентоспособности отечественного образования в глобальном масштабе посредством формирования безопасного и современного цифрового

---

[1] См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007. С. 290.

[2] См.: *Франк Е.В.* Высшее образование в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3. С. 40.

[3] Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20, ст. 2584.

образовательного пространства, совершенствования профессионального образования путем реализации гибких, практико-ориентированных и адаптивных образовательных программ[1].

Формулирование национальных приоритетов и задач государства в тех или иных областях, отраслях и сферах государственного управления должно обеспечивать цель эффективной реализации конституционно-правовых норм, которые в общем виде устанавливают базовые постулаты, сформировавшиеся в обществе и государстве на момент принятия Основного закона. Соответственно, при разработке норм, регулирующих отношения в сфере образования, в том числе высшего, учитывались преимущества существовавшей на тот момент модели организации образовательной деятельности. Архаичными, в связи с этим, выглядят конституционные положения об организации получения высшего образования на предприятии. Вместе с тем преемственность образовательной деятельности в сфере высшего образования, сохранение и развитие в вузах научных школ следует рассматривать как преимущества отечественной системы высшего образования, которые, однако, могут быть утрачены в отсутствие выверенной государственной образовательной политики, без активизации роли государства в данной сфере, всесторонней и глубокой оптимизации высшего образования, выделения требующегося для этих целей финансирования и внедрения механизмов его рационального использования[2].

Для наиболее эффективного претворения в жизнь положений Конституции РФ в публично-управленческой сфере на ее основе формируется механизм административно-правового регулирования, базисное положение в котором занимают нормы административного права, содержащиеся в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней.

---

[1] Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817; 2020. № 30, ст. 4884.

[2] См.: Модернизация Российского образования: документы и материалы / Под ред. Э.Д. Днепрова. М., 2002. С. 26.

Длительное время в сфере высшего образования существовала ситуация десистематизированного его регулирования. Конституционно-правовые нормы об образовании в наиболее общем виде отразили соответствующее право каждого на образование и основы его организации в том понимании, которое было заложено законодателем до принятия действующей Конституции РФ в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»[1]. Однако ввиду недостаточного внимания к высшему образованию в данном Законе и его особой значимости для дальнейшего общественного и государственного развития впоследствии был принят Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». В комплексе данными нормативными правовыми актами был зафиксирован измененный подход к организации высшего образования, обусловленный новыми историческими условиями и отличавшийся от складывавшейся десятилетиями советской модели. К сожалению, модернизационный потенциал нового законодательства в полной мере не был раскрыт на фоне сложной социально-экономической ситуации в государстве.

В то же время конституционное право на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования предполагает высокий уровень образования, отражающий потребности как личности, так и государства, поскольку благосостояние каждого отдельного человека и общества в целом зависит от уровня образованности, наличия профессиональных компетенций, необходимых для реализации модернизационного потенциала профессионального образования и обеспечения комплексного развития общества и государства в экономическом, социально-культурном и политическом отношении. Это означает конституционно обусловленную возможность не просто поступить в вуз и получить диплом по его окончании, но и овладеть знаниями, умениями и навыками, отвечающими тенденциям и потребностям современной жизни.

[1] Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797 (утратил силу).

Однако механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования постоянно находится в «догоняющем» состоянии. Конституция РФ сама по себе как акт основополагающего характера не может постоянно обновляться сообразно многочисленным направлениям совершенствования жизни общества и функционирования государства. Соответствующая задача стоит перед законодателем, который должен реагировать на новые вызовы и глобальные тенденции. Вместе с тем законодательство о высшем образовании, разработанное в переходный период, продолжало действовать до 1 сентября 2013 г., несмотря на введение в ведущих государствах Запада системы Болонского процесса с 1999 г. Проведенное впоследствии реформирование высшего образования в рамках указанного процесса концептуально было направлено на построение модели, адаптированной к системе высшего образования западных стран. Действующий Закон об образовании закрепил переход к этой модели, однако современные тенденции развития международных отношений требуют суверенизации национальной системы высшего образования и отхода от принципов Болонского процесса, а также учета положительных сторон отечественного опыта для совершенствования механизма административно-правового регулирования в данной сфере.

Положениями Конституции РФ закрепляются не только гарантии прав и свобод физических и юридических лиц, но и предметы ведения органов государственной власти в сфере административно-правового регулирования.

Формирование механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования во многом зависит от распределения полномочий по нормативно-правовой регламентации соответствующих отношений и осуществлению государственного управления между Российской Федерацией и ее субъектами. В этом смысле заслуживает внимания реформирование устанавливаемых Конституцией РФ предметов ведения. С момента принятия Основного закона в 1993 году вопросы образования находились в совместном ведении федерации и ее субъектов. С вступлением поправки к Конституции

РФ 2020 г. в силу предметы ведения были перераспределены. Несмотря на то, что общие вопросы образования по-прежнему отнесены к предметам совместного ведения (п. «е» ст. 72 Конституции РФ), введено новое правило, согласно которому установление единых правовых основ системы образования находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ). Примечательно, что первоначальный текст поправки не содержал данного нововведения. Соответственно, в пояснительной записке к законопроекту отсутствовало его обоснование[1]. Последующая документация, составленная по ходу прохождения законопроекта в палатах Федерального Собрания РФ, также не позволяет достоверно определить конституционно-правовой смысл нового правила. Требования, содержащиеся в обозначенных нормах, в значительной степени пересекаются. «Общие вопросы образования» (включая высшее) решаются в рамках «установления единых правовых основ системы образования». В таких условиях остается неясным, какие вопросы могут решаться субъектами РФ в пределах совместного ведения при том, что фактически «общие вопросы» уже регламентированы федеральным законодателем в рамках его исключительного ведения. Действующий Закон об образовании, принятый в свое время на основе конституционной нормы о совместном ведении, теперь олицетворяет собой правило об исключительном ведении Российской Федерации, устанавливая «единые правовые основы системы образования». Данная несогласованность конституционных положений может привести к сложным ситуациям в практической деятельности органов публичной власти федерального и регионального уровней, порождая споры о предметах их ведения. Этим, в свою очередь, может быть обусловлена нестабильность

[1] См.: Пояснительную записку к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения: 09.09.2024).

механизма административно-правового регулирования в сфере образования, включая высшее.

В связи с этим важно отметить имеющееся в научной литературе утверждение, что конституционно обусловленные задачи в сфере высшего образования могут быть решены только при условии надлежащего взаимодействия федеральной и региональной власти. При этом приоритет составляют повышение престижности высшего образования, получаемого в отечественных вузах; гарантированность прав и свобод человека в сфере высшего образования; существенное повышение качества высшего образования; увеличение расходов государства на организацию предоставления услуг в сфере высшего образования; рационализация государственно-управленческой деятельности и общественного контроля в рассматриваемой сфере; внедрение механизмов повышения транспарентности системы управления высшим образованием[1]. Это важно и для механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования, поскольку перечисленные задачи определяют содержание деятельности органов исполнительной власти общей и специальной (в сфере образования) компетенции как федерального, так и регионального уровня.

Таким образом, в Конституции РФ, регулирующей право на высшее образование и общие вопросы его организации, содержится модернизационный потенциал, который еще предстоит задействовать для того, чтобы получение качественного и отвечающего потребностям современности высшего образования было не только целью, но и результатом деятельности органов законодательной и исполнительной власти. Однако здесь необходим надлежащий механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования, обусловленный политико-правовыми актами в виде документов стратегического планирования

---

[1] См.: *Троицкая Т.В.* Конституционно-правовые основы права на высшее образование в России и зарубежных странах // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (88). С. 51.

Президента РФ и Правительства РФ, в которых должны быть определены приоритеты и вектор развития высшего образования. Значительная роль в этом механизме отводится нормативным правовым актам, регулирующим организационные правоотношения в сфере образования. От качества законодательства об образовании зависит реализация конституционного права на высшее образование. В настоящее время вряд ли может быть поставлен вопрос о разработке и принятии нового закона об образовании, но законодателем должны отслеживаться все негативные аспекты реализации действующего законодательства в целях последующего совершенствования механизма административно-правового регулирования в данной сфере. При этом должны учитываться новые положения Конституции РФ о распределении предметов ведения в сфере образования, чтобы обозначенные в перечне вопросов совместного ведения «общие вопросы образования» не были поглощены правилом п. «е» ст. 71 Конституции РФ об установлении Российской Федерацией единых правовых основ системы образования.

Механизм административно-правового регулирования в отраслях образования и науки необходимо рассматривать как систему административно-правовых средств, способствующих упорядочению социальных связей в сфере государственного управления образованием и наукой для их организации сообразно целям, задачам и принципам государственно-управленческой деятельности и нейтрализации препятствующих этому факторов. Подготовка научно-педагогических кадров также охватывается указанным механизмом. Более того, она имеет решающее значение для всей системы образования и науки, поскольку от надлежащей (в первую очередь правовой) организации подготовки кадров зависит качественное наполнение педагогической и научной деятельности. В результате реализации государством соответствующей политики формируется большая группа служащих – профессорско-преподавательский состав образовательных организаций высшего образования, готовятся научные

кадры для организаций Российской академии наук и отраслевых научных организаций.

Значение квалифицированных кадров как для указанных организаций, так и в целом для системы публичного управления состоит в том, что они образуют собой движущую силу, определяющий элемент структуры тех или иных органов или организаций, залог успеха их деятельности[1]. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации является частью государственной кадровой политики, в рамках которой законодательно и на уровне подзаконных нормативных правовых актов определяются условия и порядок получения гражданами соответствующего уровня высшего образования и иные способы повышения научной квалификации.

В политико-правовых документах государственную кадровую политику в последнее время принято связывать с сохранением и приумножением так называемого «человеческого капитала». В научной отрасли данная политика проводится на основе Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации[2], в которой уделяется пристальное внимание подготовке кадров отечественной науки, играющей одну из ключевых ролей в поддержании безопасности государства. При этом отмечается наличие в настоящее время не только позитивных сторон российской науки, но и затрудняющих повышение научно-технологического потенциала государства факторов. В частности, отечественные таланты, проявившие себя на международных соревнованиях, в дальнейшем не всегда реализуют себя в научной сфере, что не способствует преодолению сложившихся негативных тенденций в отношении квалификации российских исследователей: мировой рейтинг привлечения талантов показывает далеко не лидирующее место Российской Федерации, выступающей в качестве поставщика человеческого капитала для научных и образовательных учреждений других стран, а

---

[1] См.: *Манохин В.М.* Административное право России учебник. Саратов, 2010. С. 71, 222.

[2] Утв. Указом Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 10, ст. 1373.

финансовые вложения в него со стороны государства фактически обеспечивают повышение научного потенциала зарубежных партнеров. При этом механизмы удержания наиболее квалифицированных ученых не имеют должного уровня эффективности.

Административно-правовое обеспечение государственной кадровой политики в сфере подготовки научно-педагогических кадров высшей квалификации ориентировано в настоящее время на достижение целей, поставленных в Паспорте национального проекта «Наука», который утвержден президиумом Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)[1]. Одним из приоритетов в нем названо внедрение целостной системы подготовки и профессионального роста научно-образовательных и научных кадров, способствующей созданию конкурентоспособных коллективов и научных лабораторий, осуществлению молодыми учеными научных разработок и исследований. В связи с этим предполагается формирование комплекса взаимосвязанных уровней видов и образования, а также инструментов государственной поддержки обучающихся, системы стимулирования и карьерного роста, внутрироссийской мобильности обучающихся, научно-педагогических и научных работников.

Исторический опыт организации государственной политики в сфере подготовки научно-педагогических кадров высшей квалификации показывает разные подходы законодателя к регулированию соответствующих правоотношений. В связи с этим необходимо обратиться к положениям Конституции РФ в целях выявления конституционных предпосылок к формированию административно-правового механизма подготовки научно-педагогических кадров. В ней содержится ряд норм, устанавливающих гарантии прав человека на прохождение соответствующей подготовки и

---

[1] Опубликован на официальном сайте Правительства РФ. URL: http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVSuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf (дата обращения: 12.09.2024).

обеспечивающих создание организационно-правовых механизмов их реализации. Поскольку подготовка научно-педагогических кадров находится на стыке науки и высшего образования, ее конституционно-правовую основу образуют те нормы, которые предусматривают образовательные и научные права человека. В первую очередь, речь идет о праве каждого на образование, в том числе на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования (ч. 1, 3 ст. 43 Конституции РФ), и о свободе научного творчества и преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ). Во-вторых, в Основном законе содержатся организационно-правовые основы обеспечения реализации данных конституционных прав, которые определяют законодательную и политику государства и направления деятельности субъектов государственного управления наукой и высшим образованием.

Данный организационно-правовой механизм предопределяется конституционным разграничением предметов ведения с определением вопросов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К первой группе относятся установление единых правовых основ системы образования; федеральные программы и установление основ федеральной политики в области научно-технологического развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ), а ко второй – общие вопросы науки и образования (п. «е» ст. 72 Конституции РФ). Данные конституционные положения базируются на том, что государственная научно-техническая политика исходит из признания науки основой эффективного комплексного развития российской государственности[1].

Организация исполнительно-распорядительной деятельности в рассматриваемых отраслях управления возложена на Правительство РФ, которое в соответствие с поправкой к Конституции РФ обязано обеспечивать сохранение и развитие научного потенциала страны, государственную

[1] См.: *Кабышев С.В.* Правовая стратегия научно-технологического развития российской Федерации // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 10. С. 924.

поддержку ее научно-технологического развития, проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в сфере образования и науки (п. «в», «в1» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Как видно, Конституция РФ в наиболее общем виде определяет гарантии получения образования и осуществления научной деятельности, обеспечивая тем самым возможность организации подготовки научно-педагогических кадров. В этом смысле Основной закон не устанавливает жестких рамок такой подготовки, позволяя законодателю учитывать могущие повлиять на нее тенденции общественно-политического, социально-культурного и экономического развития не только в общероссийском, но и в глобальном масштабе.

Вместе с тем в научной литературе нередко поднимается вопрос о пределах законодательного усмотрения, которое само по себе является естественным для законодательной власти, поскольку установление правил для социума характеризует законодателя как одного из субъектов государственной власти (наряду с исполнительной и судебной), реализующего закрепленные за ним Основным законом полномочия. В связи с этим А.А. Никитин выделяет преодолимые и непреодолимые пределы[1] усмотрения законодателя, который не может преодолеть пределы, очерченные главами 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Однако непреодолимость пределов законодательного усмотрения, обозначенных в ст. 43 и 44 Конституции РФ, не препятствует законодателю интерпретировать содержащиеся в них понятия, расширять или сужать их содержание. В соответствии с расширенным пониманием образования по ранее действовавшему законодательству данный термин охватывал докторантуру и соискательство, поскольку они входили в систему послевузовского профессионального образования[2]. В настоящее время

---

[1] См.: *Никитин А.А.* Конституционные пределы законотворческого усмотрения // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 12-13.

[2] См.: Ст. 19 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу).

подготовка диссертации в докторантуре и прикрепление к образовательной организации высшего образования для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре) не рассматриваются как часть образования, а отнесены исключительно к сфере научной деятельности[1].

Одновременно конституционная норма о бесплатности получения на конкурсной основе высшего образования приобрела новое значение ввиду расширения законодателем содержания высшего образования за счет включения в него обучения в аспирантуре (адъюнктуре) в виде последнего его уровня (подготовка кадров высшей квалификации)[2]. Ранее такое обучение охватывалось понятием «послевузовское профессиональное образование».

Отнесение правоотношений, связанных с подготовкой диссертаций в рамках докторантуры и соискательства, к предмету регулирования законодательства о науке ставит вопрос о том, реализация каких конституционно-правовых норм обеспечивается соответствующим установлением? Если говорить о «свободе научного творчества», то она не тождественна праву на участие в научной деятельности. Если сравнить закрепленные в Конституции РФ «право на образование» и «свободу научного творчества», то в первом случае очевиден организационный компонент его реализации: фактически в ст. 43 Основного закона заложены основы системы образования. Свобода же научного творчества отражает лишь отдельный аспект научной деятельности; основы организации системы российской науки в ст. 44 Конституции РФ не просматриваются.

Обобщая взгляды ученых на конституционную свободу научного творчества, Л.Г. Берлявский выделяет ряд ее существенных черт: 1) важнейшим условием осуществления научной деятельности является снятие

---

[1] См.: Ст. 4.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

[2] См.: Ч. 5 ст. 10 Закона об образовании.

ранее существовавших идеологических ограничений; 2) свободу научного творчества характеризует наличие возможности защищать возникающие в связи с любыми научными трудами материальные и моральные интересы; 3) субъекты публичной власти лишены возможности вмешиваться в творческую свободу, диктуя индивиду, какие научные труды он должен публиковать и какое они должны иметь содержание; 4) свобода научного творчества не скована имеющимися в распоряжении государства материальными инструментами, у которых существует не только положительная сторона, но и негативная, приводящая подчас к отставанию в научной сфере[1]. Однако свобода научного творчества предполагает лишь деятельностный компонент научной жизни, отражая гарантию для индивида беспрепятственно вырабатывать и систематизировать объективные знания о действительности. Организационные же предпосылки участия индивида в научной жизни в соответствующей норме не содержатся, поскольку она не охватывает подготовку научно-педагогических и научных кадров и не определяет организации, в которых она осуществляется.

Думается, что причина подобных конституционных установлений состояла в ориентации разработчиков проекта Конституции РФ на положения действовавшего на тот момент законодательства об образовании[2], которое предусматривало подготовку научных и научно-педагогических кадров в рамках образовательной деятельности (послевузовского профессионального образования). Соответственно, ввиду высокой степени интеграции науки и образования не требовалось введение конституционных норм, определяющих основы организации подготовки научных и научно-педагогических кадров, поскольку эти вопросы были в полной мере охвачены организационно-правовыми аспектами реализации права индивида на образование.

---

[1] См.: *Берлявский Л.Г.* Конституционная свобода научного творчества: сущность и нормативное содержание // Право и образование. 2011. № 8. С. 117-118.

[2] См.: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797 (утратил силу).

В настоящее время законодатель по-прежнему декларирует интеграцию научно-исследовательской (научной) и образовательной деятельности в высшем образовании в ст. 72 Закона об образовании. Не умаляя обозначенных в данном Законе направлений интеграции, следует отметить, что им урегулированы не все ее аспекты. Законодатель, упоминая о подготовке и оценке диссертации на соискание ученой степени кандидата наук в аспирантуре (адъюнктуре) и последующем ее представлении к защите как об одном из способов такой интеграции, не учитывает подготовку на базе образовательных организаций высшего образования докторских диссертаций, а также кандидатских диссертаций без освоения программы подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Если соотнести вышеназванные направления аттестации научно-педагогических и научных кадров с содержанием легально установленного определения понятия образования, то можно констатировать отсутствие каких-либо внятных причин не рассматривать их в качестве части образования, поскольку подготовка диссертации в докторантуре или в рамках соискательства предполагает углубление знаний, совершенствование умений, навыков, приобретение опыта деятельности и формирование высокого уровня компетентности в целях профессионального, творческого и интеллектуального развития человека, удовлетворения его образовательных интересов и потребностей.

Законодательно определенное отличие аспирантуры (адъюнктуры) от докторантуры и соискательства состоит в том, что в рамках первой реализуются образовательные программы. Однако цель и итог работы аспиранта состоит в подготовке и защите диссертации, что отразилось в изменениях и дополнениях, внесенных в законодательство об образовании 30 декабря 2020 г., а реализация образовательных программ имеет вспомогательное значение. Статус лица, прошедшего обучение в аспирантуре, определяется присуждением ему ученой степени, без которой такое обучение утрачивает смысл. Таким образом, достижение единой цели – подготовки и

защиты диссертации (кандидатской или докторской) – объединяет перечисленные виды деятельности в научно-образовательной сфере.

Учитывая декларируемую Президентом РФ цель интенсификации научной деятельности и вхождения Российской Федерации в число ведущих государств мира по объему научных исследований и разработок благодаря, прежде всего, эффективной организации высшего образования, представляется, что организационные правоотношения в сфере подготовки научно-педагогических и научных кадров должны быть предметом регулирования единого законодательства. При этом законодателю необходимо учитывать конституционные требования, касающиеся реализации индивидом прав и организации публичного управления в отраслях науки и образования.

2.2. Правовые условия и перспективы развития системы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров современной России, связанные с участием в ЕАЭС и БРИКС

Система высшего образования современной России подвергается в последнее время непростым испытаниям. Пандемия коронавирусной инфекции Covid-19, потребовала значительных изменений в организации учебного процесса в 2020 и 2021 годах. Охватившие весь мир противовирусные меры, так или иначе связанные с социальным дистанцированием, потребовали перевода в удаленный интерактивный режим как учебных занятий, так и связанных с ними мероприятий в виде вступительных испытаний, промежуточной и итоговой аттестации, защиты выпускных квалификационных работ и так далее. Данные обстоятельства потребовали пересмотра значительного числа соответствующих нормативных положений и формирования нового уклада учебного процесса, равно как и научных мероприятий и даже защит диссертаций на соискание ученых степеней. В то же время, наряду с постепенной адаптацией к резко

усилившейся роли информационных технологий в деятельности вузов, сокращением ограничительных противоэпидемических мер и даже извлечением определенной пользы из нового опыта, высшая школа современной России столкнулась с новыми сложностями, назревшими уже давно, но ставшими наиболее заметными в 2022 году. Главная из них связана с определением места российской образовательной системы на карте мира, а именно – с ее участием в формировании Болонского образовательного пространства. Соответствующий этому процесс, явивший собой серию межправительственных соглашений европейских государств, имеет своей целью создание единого образовательного пространства Европы, которому присущи система сопоставимых, взаимно признаваемых уровней высшего образования (в количестве двух), а также высокий уровень мобильности студентов и преподавателей, направленной на непрерывный обмен опытом организации образовательного процесса и укрепление культурных связей. Данная система, обладая рядом сильных конкурентных преимуществ, значительно отличается от советской системы высшего образования СССР, характеризовавшейся сравнительной закрытостью, четким ориентиром на развитие государства, одним уровнем пятилетнего высшего образования (за которым следовала аспирантура, относящаяся к послевузовскому образованию), а также высоким уровнем мобильности с социалистическими странами (Польша, Венгрия, ГДР, Вьетнам, Китай).

Постепенная интеграция России в Болонский процесс в 2003 году вызвала массу противоречивых вопросов относительно формы реализации ряда управленческих решений в сфере высшего образования. Образовательные программы специалитета с пятилетним образованием потребовали дробления на четырехлетний бакалавриат и двухлетнюю магистратуру. Кроме того, возник фактически нерешаемый вопрос о взаимном признании ученых степеней кандидата и доктора наук в России и доктора философии (Ph.D.) в Европе, которые могут взаимно эквивалироваться только весьма условно. На этом фоне академическая мобильность между Россией и

европейскими государствами, при всей своей активности и значительных успехах в укреплении культурного диалога, ограничена необходимостью дополнительного прохождения студентами и преподавателями процедур подтверждения квалификации, что фактически говорит о неэффективности принципов Болонского процесса в данной части для российских студентов и преподавателей.

События февраля 2022 года и последовавшее за ними беспрецедентное экономическое и социокультурное давление государств Запада на Россию, к сожалению, коснулось и сферы образования и науки. Случаи отказа в продолжении обучения студентов из России в университетах Европы, равно как и прецеденты одностороннего разрыва партнерских связей со стороны исследовательских сообществ и редакций научных журналов стран Запада заставляют по-новому взглянуть как на путь развития российского образования и науки в глобальном измерении, так и на ценность Болонской модели для современной России. Естественным отражением сложившейся ситуации в российской научно-образовательной политике стал отказ от участия в Болонском процессе. В частности, министр науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фальков отметил, что «к Болонской системе надо относиться как к прожитому этапу. Будущее за нашей собственной уникальной системой образования, в основе которой должны лежать интересы национальной экономики и максимальное пространство возможностей для каждого студента»[1]. Все это нашло выражение в поставленной Президентом РФ В.В. Путиным задачи по возвращению отечественной образовательной политики к традиционной базовой подготовке специалистов с высшим образованием посредством синтеза всего лучшего из советской системы образования, а также опыта последних десятилетий[2].

---

[1] См.: Минобрнауки подтвердило «Ъ» намерение отказаться от Болонской системы // Коммерсантъ: [электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/5367629 (дата обращения: 22.06.2024).

[2] См.: Послание Президента Федеральному собранию от 21 февраля 2023 г.

Соглашаясь с данным утверждением, необходимо отметить следующее. Текущие проблемы в организации высшей школы современной России, представляется, не в последнюю очередь объясняются подчас спонтанными реформами, выстроенными вокруг модели интеграции в европейское образовательное пространство, в отношении которой нельзя не учитывать специфику любого обмена международным опытом. И острием этой специфики применительно к сфере высшего образования видится вопрос о взаимном признании уровней образования, получаемых выпускниками по завершении тех или иных образовательных программ. Одной из центральных идей Болонского образовательного пространства является взаимное признание дипломов, подразумевающее возможность свободной миграции компетентных кадров из одного государства Евросоюза в другое, что очевидно полезно как для социально-экономического развития составляющих его государств, так и для самих кадров с точки зрения карьерного развития и обретения ценного трансграничного опыта в той или иной отрасли знаний. На межгосударственном уровне данная идея, вне всяких сомнений, ничуть не менее ценна, принимая во внимание важнейший эффект сотрудничества в сфере образования и науки на укрепление и развитие диалога разных культур. В то же время, экстраполяция данной идеи на группу государств за пределами Евросоюза требует существенной перестройки подхода к законодательному регулированию области образования, что и было предпринято на территории Российской Федерации. Даже значительная глубина такой перестройки не способна (и, представляется, не должна) привести к полноценному стиранию специфики национальных подходов к изучению различных наук и использованию соответствующих результатов на практике. К примеру, получение степени бакалавра в США означает уровень высшего образования, тогда как во Франции только дает право на поступление в вуз[1]. В результате возникает ситуация отказа от сложившихся и апробированных решений в

[1] См.: *Васильев А.А., Печатнова Ю.В.* Правовое положение ученого в России и за рубежом // Управление наукой и наукометрия. 2021. Т. 16. № 4. С. 531.

пользу идей, полная реализация которых достижима весьма условно и компромиссно. В качестве примера можно привести традиционную систему подготовки специалистов СССР, которая, как и многие иные проявления правовой политики советского периода, были признаны устаревшими и априори неэффективными с точки зрения соответствия «духу перестройки» и «изменившемуся общественному строю». Не оценивая сугубо негативно заимствование европейского опыта организации высшей школы, приходится констатировать, что столь привлекательная, описанная выше модель активной трудовой миграции специалистов с «универсальными», взаимно признаваемыми дипломами, не была реализована в России. Частным подтверждением этому служит необходимая процедура признания дипломов (как, например, во Франции[1]), которая, вне зависимости от своей эффективности и организованности, а также обусловленности местной специфики соответствующей области знаний, не коррелирует с идеей взаимного признания документов об образовании.

В то же время оценка данного положения дел в качестве проявления закрытости зарубежных образовательных систем выглядит не вполне состоятельной. Представляется, что исторически обусловленные различия в подходах к организации высшего образования вкупе с местными особенностями подготовки квалифицированных специалистов различных отраслей знаний делают труднодостижимым (по меньшей мере, в обозримой перспективе) слияние образовательных систем России и Евросоюза. С другой стороны, такое слияние, проводимое на началах априорного превосходства западного образования и презюмируемой эффективности европейских решений в организации высшей школы в российских реалиях, выглядит

[1] Code de l'éducation Dernière mise à jour des données de ce code : 02 septembre 2024 Télécharger le code à la date du : 16 sept. 2024. Section 2 : Reconnaissance de diplômes ou de titres à finalité professionnelle préparés et délivrés en Polynésie française (Articles R376-3 à R376-8) // Légifrance - Le service public de la diffusion du droit: [электронный ресурс] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000044953262/2022-01-01 (дата обращения: 07.09.2024)

нежелательной крайностью, активное проявление которой гарантированно может привести исключительно к ослаблению высшей школы России, которое и произошло. В то же время обратная крайность, риск которой приходится констатировать в современных реалиях политически мотивированного давления на Россию в различных сферах, включая образовательную, также способная гарантировать лишь негативный эффект в виде замкнутости и автономизации научно-образовательного пространства, очевидно неприемлемого для данного направления, неизбежно требующего обмена мнениями и обмена опытом. Вместе с этим нельзя не отметить сохранение первого риска в отношении новой волны сотрудничества с государствами Азии и Востока, которое, как и в случае с научно-образовательными организациями стран Запада, должно выстраиваться, прежде всего и главным образом, с точки зрения полезности и приемлемости рецепции управленческих решений на территории России. Наиболее эффективным способом обеспечить баланс между сохранением и преумножением национальных традиций и успешной рецепцией лучших практик зарубежных партнеров в области организации высшей школы, а также конкретных отраслей знаний, выглядит выстраивание коммуникации между научно-образовательными организациями разных государств, направленной на обмен опытом посредством системы академических обменов и проведения компаративистских исследований[1]. В качестве примера можно привести описываемый А.И. Горылевым и Е.В. Калининой опыт сотрудничества между Университетом Гренобль Альпы (Франция) и Университетом Лобачевского , по результатам которого было разработано более двадцати образовательных модулей международно-правовой направленности, что послужило основой для тематической магистерской программы, налажена система академической мобильности и выстроено взаимодействие в части совместного научного

[1] См. подробнее, напр.: *Малько А.В., Саломатин А.Ю.* Юридическое образование в глобализирующемся обществе // Правоведение. 2017. № 5 (334). С. 16–31.

руководства выпускными квалификационными работами[1]. Сотрудничество еще более высокого порядка представляют собой совместные образовательные учреждения, изначально нацеленные на выстраивание диалога культур, известные в Китае уже с 2003 года, среди которых можно выделить, в частности, Ливерпульский Университет в Сучжоу, Чжэнчжоуский профессиональный транспортный институт Евразии в Чжэнчжоу, Ноттингемский университет в Нинбо и так далее[2]. В то же время простым, но фундаментальным условием подлинной эффективности такого сотрудничества видится строгое следование цели в виде обмена опытом, направленного на взаимное повышение эффективности. Риск подмены понятий и утраты такой цели несет в себе коммерческий фактор в виде возмездной основы многих образовательных программ, реализуемых рядом образовательных организаций, среди которых многие представляют наибольший интерес с точки зрения рецепции опыта. Дополнительно данный риск увеличивается на фоне зачастую различного уровня развития сотрудничающих образовательных организаций, в результате заинтересованность в сотрудничестве может быть неодинаковой как по своему уровню, так и по содержанию (вопрос развития для менее развитого вуза в противовес возможности заработка для более развитого вуза). Во избежание данных рисков необходимо четкое выстраивание сотрудничества на началах равенства и безвозмездности. Следует согласиться с исследователями, что возможные в результате международных обменов «дополнительные финансовые доходы следует рассматривать как положительное «побочное» явление, а не в качестве основной цели политики интернационализации», так как тенденция к коммерциализации «способна дискредитировать истинные цели «внешней» политики вуза»[3].

---

[1] См.: *Горылев А.И., Калинина Е.В.* Основные способы интернационализации высшего юридического образования // Образование и наука. Том 23. № 9. 2021. С. 66.

[2] См.: *Донецкая С.С., Ван Б.* Высшее образование в Китае: особенности системы управления в ведущих вузах страны // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2022. Т. 22. № 1. С. 154–155.

[3] См.: *Горылев А.И., Калинина Е.В.* Указ. соч. С. 57, 68

Кроме того, нельзя не отметить еще один важный результат международного сотрудничества вузов в виде специалистов, способных работать в разных государствах и применять знание иностранных языков и обеспечивающих широкий круг специфичных вакансий начиная со специалистов, обеспечивающих межгосударственную торговлю, заканчивая представителями дипломатического корпуса. Очевидно, что данное обстоятельство обуславливает перманентную актуальность международного сотрудничества в сфере высшего образования и науки, которая не может реализовываться абстрактно от текущей геополитической ситуации, однако никак не зависит от взаимных отношений тех или иных государств. Более того, в условиях политической турбулентности спрос на такие «международные» кадры только растет в самых различных сферах занятости. В любом случае, многое тут зависит от общей политики, проводимой в отношении конкретных образовательных организаций, выступающих в роли первичных звеньев международного диалога: практика одностороннего отказа от сотрудничества со стороны западных вузов, представляется, не должна приводить к полному прекращению взаимодействия. Очевиден список недружественных стран, но не менее очевиден и риск кадрового дефицита на специалистов международного профиля.

Принимая во внимание безусловную значимость международного сотрудничества в области науки и высшего образования, которая очевидна вне политических событий любого рода, а также возможность учета опыта зарубежных партнеров в формировании такой «собственной уникальной системы образования», возникает вопрос об академической мобильности, а также развития и реализации научно-образовательной политики в целом, в рамках сотрудничества с иными группами стран, отличными от Европейского Союза. Следует согласиться с исследователями в том, что Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС) имеет перспективу нормативного закрепления не только академической мобильности, но и научно-исследовательской с акцентом на последней, что объясняется

позиционированием ЕАЭС в качестве региональной интеграционной организации экономической направленности[1]. В этой связи кажутся символичными слова председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, которая, в частности, полагает, что «создание единого образовательного пространства – ключевая интеграционная задача для государств Евразийского экономического союза и стран СНГ»[2].

Следует иметь в виду, что Российская Федерация в контексте процессов регионализации является образовательным центром на пространстве ЕАЭС, привлекая наибольшее число обучающихся из государств-членов, что связано с высоким сравнительным уровнем конкурентоспособности отечественного образования[3]. Если исходить из постулата о региональном лидерстве России в образовательном пространстве ЕАЭС, то риски, связанные с негативными политическими процессами в государствах-членах, минимальны и не могут быть равнозначными последствиям присоединения России к Болонской системе, чуждой отечественным традициям высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров и в которой Российская Федерация не находилась в числе организаторов и на ведущих ролях.

Таким образом, рациональным и перспективным видится создание единого образовательного пространства на территории ЕАЭС. Вместе с тем такой шаг не может быть основан и ориентирован исключительно на реализацию политической воли, но должен быть взвешен с точки зрения исправления ошибок уходящей из России системы, ее позитивного опыта и направленности на решение текущих задач.

---

[1] См., напр.: *Давлетгильдеев Р.Ш., Цыганцова С.И.* Особенности формирования евразийской региональной модели международно-правового регулирования исследовательской мобильности // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 135-136.

[2] См.: *Гребенкин А.Н.* Интеграция образовательных систем как необходимое условие создания Евразийского союза // Гуманитарные проблемы военного дела. № 2 (23). 2020. С. 26.

[3] См.: *Чугрина М.А.* Формирование единого образовательного пространства как фактор экономической интеграции стран ЕАЭС: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2019. С. 8.

Прежде всего необходимо сосредоточиться на определении перечня целевых стран, на котором будут развиваться принципы новой образовательной системы. Представляется, что он не должен ограничиваться пределами ЕАЭС, принимая во внимание открытость Российской Федерации ко взаимовыгодному зарубежному сотрудничеству по самым разным направлениям. В то же время видится очевидным, что практика одностороннего отказа от такого сотрудничества со стороны ряда государств, официально признанных «недружественными странами»[1], по меньшей мере, не должна создавать таким государствам каких-либо преимуществ и особых условий.

Наряду с ЕАЭС, следует также отметить такой перспективный формат взаимодействия, как группа БРИКС, охватывающая значительную территорию и обладающую колоссальным потенциалом в области экономического и социокультурного сотрудничества. Не является исключением и сфера образования – в октябре 2024 года, который ознаменован председательством России в БРИКС, в Казани состоялся XVI Саммит БРИКС. Итогом мероприятия стала Казанская декларация, закрепившая, помимо прочего, ряд тезисов о необходимости развития международного сотрудничества в сфере образования посредством развития академических обменов, проведения совместных научных исследований и формирования правовой основы для взаимного признания квалификаций[2]. Одной из перспективных площадок здесь выглядит Сетевой университет БРИКС, представляющий собой сеть ведущих университетов объединения, объединенных сотрудничеством в сфере высшего образования посредством

---

[1] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 года № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11, ст. 1748.

[2] См.: XVI Саммит БРИКС. Казанская декларация. Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности. Казань, Российская Федерация, 23 октября 2024 г. // Президент России: [сайт]. URL: http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/MUCfWDg0QRs3xfMUiCAmF3LEh02OL3Hk.pdf (дата обращения: 22.11.2024).

многостороннего взаимодействия путем совместных образовательных программ, развитой системы академических обменов, реализации совместных исследовательских проектов. Данная организация расширяется, обретая новых членов, исходя из перспективных научных направлений и запросов рынка труда.

Кроме того, требует проработки вопрос относительно уровней высшего образования. Наряду с очевидной тенденцией к возврату к пятилетнему советскому специалитету с его рядом преимуществ, идея полного отказа от двухуровневой системы с бакалавриатом и магистратурой видится неэффективной. Прежде всего, по причине многих тысяч обучающихся, уже осваивающих программы бакалавриата и нуждающихся в дипломе магистра для замещения соответствующей должности при трудоустройстве. Но более веская причина (по сравнению с предыдущей, имеющей вполне определенный срок актуальности) заключается в сохранении значительной доли обучающихся из зарубежных государств, законодательно установивших двухуровневую систему высшего образования с соответствующими требованиями к уровню образования для выпускников. В то же время следует согласиться с В.Н. Фальковым в том, что работодатели и выпускники в ближайшее время естественным образом сформируют понимание того, какая модель высшего образования является более жизнеспособной и требующей развития[1].

Вместе с этим обращает на себя внимание подход Великобритании к организации учебного процесса в высшей школе. Как отмечают специалисты, исследовательская работа выполняется в рамках проведения курсовых и выпускных квалификационных работ на всех уровнях подготовки, всегда выстраиваясь вокруг аналитического компонента и предусматривая по отдельным программам научное руководство сразу двумя руководителями.

[1] См.: «Будут и бакалавриат, и магистратура». Министр Валерий Фальков раскрыл подробности отказа от Болонской системы // Коммерсантъ: [электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/5381815 (дата обращения: 22.06.2024).

При этом студенты решают реальные проблемы в разнообразных областях, самостоятельно осуществляют поиск организации для реализации проекта и несут ответственность за его результаты[1]. Такой подход указывает сразу на несколько значимых особенностей. Прежде всего обращает на себя внимание воспитание студента в качестве компетентного специалиста, чей допуск к самостоятельному взаимодействию с внешними контрагентами осуществляется под общим научным руководством, однако дает обучающемуся важное ощущение личного исследовательского начала и обладания квалификацией, которое возникает до получения диплома или ученой степени, что позволяет сформировать креативное мышление и совокупность нужных исследовательских компетенцией уже к началу трудовой деятельности. Кроме того, внимание к исследовательской компоненте образовательного процесса, несмотря на его очевидную практикоориентированность, указывает на важность необходимых для научной работы компетенций, в том числе, и вне исследовательской деятельности. Иными словами, научная работа в ходе получения высшего образования не рассматривается как амбиция продолжить обучение с намерением занять место среди научных и научно-педагогических кадров, но относится к обязательным составляющим полноценного, фундаментального образования, которым должен обладать высококвалифицированный профессионал. Здесь можно увидеть явное отличие от применяемого в настоящее время в отечественном образовании двухуровневого подхода к обучению по схеме «бакалавриат-магистратура», где высшее образование приобретается посредством прохождения итоговой аттестации и без подготовки и публичной защиты выпускной квалификационной работы, которая всецело уходит на уровень магистратуры. Последняя позиционируется в качестве узкоспециализированного образования более

[1] См., напр.: *Чванова М.С., Киселева И.А., Самохвалов А.В.* Подготовка специалистов наукоемких направлений в Великобритании // Перспективы Науки и Образования. 2022. № 4 (58). С. 90.

высокого уровня, вобравшего в себя исследовательские компетенции, востребованность которых не столь широка. Безусловно, в этом контексте стоит отметить требование о подготовки обучающимися по программам бакалавриата курсовых работ, однако их объем, требования к глубине и структуре исследования вместе с фактическим временем, предоставляемым для их подготовки, позволяют назвать данный тип учебной работы весьма поверхностным знакомством с исследовательской деятельностью, которым студент может и ограничиться в случае отказа от участия в функционировании научных объединений, действующих на базе крупных университетов. В то же время представляется ошибочным связывать подготовку выпускной квалификационной работы, равно как и магистерской диссертации, исключительно с исследовательскими амбициями обучающегося, принимая во внимание их значительный потенциал в формировании и развитии навыков поиска информации, ее систематизации и обработки, постановки целей и задач исследования, формирования выводов и оформления их результатов. В зависимости от направления обучения пропорция востребованности данных навыков в предстоящей трудовой деятельности может быть неодинаковой, однако совершенно очевидна их значимость в формировании общего профессионального кругозора и совокупности знаний, навыков и умений. Представляется, что именно подготовка дипломной работы как часть классического советского специалитета, является важным условием такой его сильной черты, как фундаментальность, подразумевающего способность специалиста решать широкий круг задач, основываясь не только на практикоориентированной подготовке, но и на способности глубокого погружения в любой проблемный вопрос, для решения которого специалистом используется широкий круг профессиональных компетенций. В связи с этим вопрос о наличии, структуре и соотношении уровней обучения может оставаться дискуссионным, находя новые ответы в практике организации высшей школы, однако несомненной является значимость исследовательской компоненты высшего образования в подготовке

высококвалифицированного специалиста. На важность фундамента высшего образования в виде «дисциплин ядра» в юридическом образовании указывают требования Федеральных государственных образовательных стандартов, предписывающие объем не менее 70 % от объема аудиторных занятий по таким дисциплинам, как административное право, гражданское право, гражданский процесс, уголовное право, уголовный процесс, трудовое право и некоторые другие. Невыполнение данного требования влечет за собой непрохождение государственной аккредитации, что подтверждается материалами судебной практики[1].

Взаимного признания на территории, объединенной за счет формирования общего образовательного пространства, требуют не только уровни высшего образования, но и ученые степени. Значимым здесь видится опыт Сетевого университета СНГ, имеющего практику международного руководства научными исследованиями, когда кандидатская или докторская степень присуждается в обеих странах, в университетах которых аспирант либо докторант проводил исследование[2].

Иным направлением, требующем повышенного внимания на новом образовательном пространстве, является вопрос адаптации зарубежных обучающихся к университетской среде, а также тесно связанная с ним проблема преодоления языкового барьера. Грамотное проведение информационной политики каждого вуза, разработка и наполнение доступных веб-сайтов и ведение аккаунтов в социальных сетях с актуальной информацией становятся важнейшими рычагами интеграции зарубежных обучающихся в местное студенчество, в свою очередь, способствуя достижению целей академической мобильности как таковой. В то же время организация языковых курсов разной продолжительности и степени

---

[1] См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15 августа 2016 г. № Ф06-11653/2016 по делу № А12-43899/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[2] См., напр.: *Алексахина В.Г., Игнатова О.В.* Участие России в процессах регионализации высшего образования // Вопросы региональной экономики. № 1 (46). 2021. С. 215-222.

интенсивности, варьирующихся в зависимости от уровня подготовки каждого студента, должна выступать в роли принципиального отборного механизма в тот или иной университет ЕАЭС или БРИКС. Немаловажным здесь является также предварительная работа по интеграции обучающихся в единое образовательное пространство на самых ранних этапах, еще до поступления в университеты, объединенные партнерскими отношениями. Представляется, что успешный опыт взаимодействия школ с углубленным изучением отдельных дисциплин (к примеру, иностранных языков) и университетов, в рамках которого потенциальных абитуриентов уже начинают готовить к продолжению обучения, может быть использован в рамках идеи формирования образовательного пространства в рамках ЕАЭС и БРИКС. Изучение основ русского языка, русской культуры и ключевых особенностей Российского государства и общества, может значительно усилить эффективность получения российского образования студентами партнерских государств, а также сделать таких специалистов реальными участниками межкультурной коммуникации после получения ими высшего образования в России. Наряду с влиянием на глубину и качество международного сотрудничества в сфере высшего образования, такое решение может благотворно сказаться на укреплении статуса России как образовательного и научного центра мирового уровня, а также поспособствовать эффективному проведению национальной, культурной и даже демографической политики посредством развития и укрепления связей между народами партнерских стран. В этой связи представляется целесообразной интенсификация процессов привлечения иностранных обучающихся в российские вузы посредством создания условий для их поступления в отечественные университеты.

Однако основой для формирования соответствующего образовательного пространства должна стать соответствующая нормативно-правовая база. Следует согласиться с исследователями в том, что договор о ЕАЭС не содержит положений о создании единого образовательного пространства,

равно как и не сформирован соответствующий механизм правоприменения и не определена структура соответствующих уполномоченных органов государств-участников[1]. Сотрудничество государств БРИКС, наряду со своим исключительным потенциалом и признанной высокой значимостью для всех государств объединения, также требует существенной формализации с точки зрения установления правовых оснований взаимодействия, призванной уйти от уровня совместных публичных заявлений делегаций к системе законодательства БРИКС, которая в настоящее время формируется и оставляет множество вопросов, требующих дальнейшего изучения и разработки.

Кроме того, необходим тщательный анализ роли высшего образования в решении задач стран-участниц ЕАЭС. В связи с этим заслуживают поддержки предложения исследователей о создании совместных институтов, направленных на решение общих задач, где обмен опытом и проведение исследований объединенными коллективами может дать эффективный результат[2]. Такие институты, в частности, могли бы фокусироваться на выполнении национальных проектов РФ, цели и задачи которых, в свою очередь, частично либо полностью актуальны и на территории стран-партнеров. Отдельного внимания в этой связи заслуживают перманентно актуальные вопросы оценки качества высшего образования, среди критериев которого традиционно фигурирует показатель академической мобильности. С одной стороны, межгосударственный обмен опытом высоко значим для развития пресловутой собственной системы высшего образования, контуры которой на момент подготовки настоящей работы продолжают законодательно уточняться. С другой стороны, именно посредством совместной работы над повышением эффективности образовательной

---

[1] См.: *Манахов С.В., Зуев В.М.* Основные направления формирования единого образовательного пространства в рамках Евразийского экономического союза // Вестник НГУЭУ. 2016. № 2. С. 40−48.

[2] См., напр.: *Мусаев А.И.* Кыргызско-российские отношения в сфере высшего образования: состояние и перспективы // Alatoo Academic Studies. 2020. № 4. С. 119.

политики государств – участников ЕАЭС и БРИКС возможно формирование единого образовательного пространства с прозрачной и эффективной системой взаимного признания квалификаций и ученых степеней. Это возможно как посредством проведения совместных научных исследований, так и посредством разработки механизмов (конкурсов, олимпиад) в целях выявления и использования лучших практик государств – участников ЕАЭС и БРИКС, повышения академической мобильности обучающихся, в том числе за счет их привлечения в российские вузы.

Таким образом, следует признать, что развитие системы высшего образования современной России на пространстве ЕАЭС и БРИКС имеет большие перспективы. Для наиболее полного раскрытия таких перспектив, определяя форму и содержание нового образовательного пространства, следует отталкиваться от таких идей, как проработка эффективного механизма взаимного признания высшего образования и ученых степеней, проведение грамотной информационной и адаптационной политики по отношению к обучающимся, развитие коллаборации, направленной на решение наиболее актуальных государственных задач стран-участниц. Кроме того, данная работа должна быть обеспечена соответствующей нормативно-правовой базой, начиная с международных соглашений о развитии сотрудничества в сфере высшего образования и принимаемых в соответствии с ними изменений и дополнений в федеральное законодательство об образовании, а также выстроенной системой уполномоченных органов, ответственных за воплощение в жизнь указанных реформ системы высшего образования.

Глава 3. Структура механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

3.1. Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Определяющее значение в механизме административно-правового регулирования в сфере высшего образования имеет выработка правовых норм, регулирующих публично-управленческие отношения по организации соответствующих уровней образования, реализации образовательных программ, функционирования органов исполнительной власти, которые обеспечивают эффективную деятельность образовательных организаций. Суть правового регулирования (независимо от отрасли права) состоит в специфическом действии права для упорядочения социальных связей через установление субъективных прав и юридических обязанностей их участников[1]. От надлежащего состояния нормативно-правовой базы зависит возможность подготовки высококвалифицированных специалистов для всех отраслей народного хозяйства, социально-культурной области, отраслей и сфер, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования имеет в своей основе конституционно-правовые нормы, определяющие дальнейшую регламентацию социальных связей образовательной направленности. Для современного этапа развития законодательства об образовании характерна систематизация правовых норм, чем определяется комплексное регулирование всех образовательных отношений независимо от уровней образования. Это является объективно необходимым, поскольку тем самым обеспечиваются взаимосвязь и

[1] См.: *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учебное пособие. М., 2001. С. 312.

логическая последовательность всех уровней образования, гарантирующие в совокупности реализацию государственной образовательной политики, гармоничное развитие личности, прогресс во всех сферах жизни общества и функционирования государства.

Как следует из ч. 1 ст. 4 Закона об образовании, публично-управленческие отношения в сфере образования, в том числе высшего, являются предметом регулирования, осуществляемого органами государственной власти. С теоретико-правовой точки зрения это можно объяснить государственной монополией на нормотворчество, поскольку именно государство, принимая нормативные правовые акты, преимущественно формирует право[1]. Вместе с тем органы местного самоуправления из данного процесса законодателем полностью не исключены, что определяется иными нормами указанной статьи, однако очевидно преимущественное значение федерального и регионального регулирования. Тем не менее возможность фрагментарного осуществления правовой регламентации образовательных правоотношений на муниципальном уровне представляется закономерной ввиду наличия у органов местного самоуправления комплекса организационных полномочий по обеспечению образовательного процесса в муниципальных образовательных организациях, включая организации высшего образования.

Специфика действующего законодательства об образовании состоит в установлении единых правовых основ образовательной деятельности, в связи с чем не вычленяются блоки нормативно-правового регулирования образования по его уровням. В этом плане законодателем определены общие цели и задачи такого регулирования. Применительно к уровням высшего образования (бакалавриат; специалитет, магистратура; подготовка кадров высшей квалификации) данные цели и задачи следует рассматривать исходя

[1] См.: *Щербакова Е.К.* О проблеме соотношения правового воздействия и правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 75.

из необходимости обеспечения единой образовательной политики государства с учетом не меньшей важности иных образовательных уровней.

Указанные цели и задачи рассчитаны на комплексное развитие правоотношений образовательной направленности. Законодатель не акцентирует внимание на регулировании именно публично-управленческих отношений в сфере высшего образования, однако последние в полной мере подчиняются данным целям и задачам. Поскольку нормативная регламентация социальных связей ориентирована, в первую очередь, на удовлетворение потребностей субъектов права[1], цели нормативно-правового регулирования публичного управления высшим образованием могут быть выражены через закрепление гарантий и механизма осуществления прав человека на получение образования соответствующих уровней, реализацию прав и законных интересов других участников правоотношений в сфере высшего образования, формирование условий развития высшего образования в сочетании с совершенствованием иных элементов общей системы образовательной деятельности.

Исходя из общих положений законодательства о задачах правового регулирования образовательных отношений можно выявить таковые и в сфере публичного управления высшим образованием. Это те задачи, которые, прежде всего, направлены на защиту и реализацию конституционных прав граждан в сфере высшего образования, а деятельность соответствующих субъектов публичного управления организована именно для решения названных задач. Этому подчинены все остальные задачи в рамках данного направления нормативно-правового регулирования:

1) обеспечение гарантированности интересов всех участвующих в отношениях в сфере высшего образования субъектов на основе согласования их воли;

---

[1] См.: *Сенин И.Н.* Правовое регулирование и правовая система // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2017. Т. 21. № 1. С. 18.

2) формирование юридических и финансово-экономических предпосылок прогрессивного развития и надлежащей организации высшего образования в России;

3) установление правового статуса субъектов правоотношений в сфере высшего образования;

4) определение компетенции федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления по управлению в сфере высшего образования;

5) обеспечение возможности получения высшего образования иностранцами и апатридами.

Каждая из этих задач связана с публичным, прежде всего государственным, управлением, поскольку нормативно-правовое регулирование определяет порядок функционирования органов исполнительной власти в сфере высшего образования, создание условий для обеспечения реализации ими образовательных прав граждан, осуществление лицензирования, аккредитации, государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования для повышения его качественного уровня.

Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования не является достаточно четко структурированным по законодательству об образовании. Следует учитывать не только его общие положения о правовом регулировании соответствующих отношений, но и те нормы, которые определяют компетенцию федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в рамках реализации переданных федеральных полномочий, и органов местного самоуправления. В числе полномочий Российской Федерации не разграничиваются сферы нормотворчества законодателя и органов исполнительной власти, хотя целесообразно определение вопросов, которые должны входить в предмет федерального законодательного регулирования, что могло бы ограничить объем нормотворческих возможностей субъектов государственного управления. С одной стороны,

указанные возможности определены, поскольку в тексте Закона об образовании содержатся отсылочные нормы, которые предусматривают направления нормотворческой деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти отраслевой компетенции, но с другой – отсутствуют какие-либо пределы или общие рамки нормотворческих возможностей по данным направлениям, что приводит к бюрократизации всей системы высшего образования, являясь ее тормозом. Например, бесконечная разработка образовательных стандартов высшего образования по одним и тем же или новым направлениям подготовки или специальностям приводит к повышению нагрузки на профессорско-преподавательский состав образовательных организаций высшего образования, который вынужден отводить значительную часть времени «бумажной волоките», коррекции внутренней документации вуза.

Собственно, о нормативно-правовом регулировании отношений в сфере высшего образования в ст. 6 Закона об образовании даже и не говорится. Речь идет об организации предоставления высшего образования, в том числе бесплатно на конкурсной основе. «Организация» традиционно рассматривается как одна из общих функций государственного управления[1], направленная на реализацию комплекса мер по обеспечению надлежащего функционирования какого-либо объекта управления, упорядочению управленческих процессов[2]. Нормативно-правовое регулирование вряд ли можно толковать как составную часть организации, поскольку регулирование (регламентация) являет собой самостоятельную управленческую функцию. В связи с этим целесообразно выделение не только организационных, но и нормотворческих полномочий федеральных органов государственной власти в сфере высшего образования.

---

[1] См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М., 2005. С. 186.

[2] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. 6-е изд., пересмотр. М., 2020. С. 33.

Если обратиться к региональному уровню правового регулирования, то законодателем не выделяются какие-либо полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере высшего образования, за исключением права организовывать получение на конкурсной основе высшего образования в региональных вузах (ст. 8 Закона об образовании). Закономерность данного подхода обусловлена необходимостью обеспечения единого образовательного пространства, что может быть достигнуто формированием универсального механизма предоставления государственных услуг в сфере высшего образования и, следовательно, разработкой и принятием единой для всего государства нормативно-правовой базы. В то же время федеральное регулирование не должно быть ограничителем возможностей субъектов Российской Федерации по поддержке высшего образования. Позитивная регламентация административных правоотношений в сфере высшего образования играет значительную роль в его развитии, отражая творчески организующий потенциал административно-правовых норм.

Правотворческий опыт субъектов Российской Федерации показывает варианты организационно-побудительного воздействия на участников социальных связей в сфере высшего образования, что должно способствовать повышению эффективности образовательной деятельности. Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации определяются основания и порядок осуществления грантовой поддержки федеральных образовательных организаций высшего образования[1], овладения обучающимися образовательных организаций высшего образования практическими навыками на базе региональных органов государственного

[1] См., например: Постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2017 г. № 1038-ПП (в ред. от 29 августа 2019 г.) «О грантах федеральным государственным образовательным организациям высшего образования и федеральным государственным учреждениям» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2018. № 1; 2019. № 49.

управления[1], организации дополнительного стимулирующего стипендиального обеспечения[2] и премирования[3] студентов образовательных организаций высшего образования. В отдельных регионах обеспечивается дополнительное стимулирование обучающихся по образовательным программам высшего образования, нацеленное на развитие отдельных сфер функционирования социума (медицинская и фармацевтическая деятельность; деятельность в сфере сельского хозяйства, культуры и искусств; поддержка приоритетных направлений научно-технического прогресса).

При формулировании общих положений о нормативно-правовом регулировании публичного управления в сфере высшего образования федеральному законодателю следует обозначать не только абстрактную возможность принятия на региональном уровне нормативных актов, но и конкретные направления реализации компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по нормативной регламентации правоотношений в сфере высшего образования. Это может быть обеспечено мониторингом региональных нормативных правовых актов, выявлением способов стимулирующего организационно-побудительного воздействия на участников социальных связей в сфере высшего образования и закреплением

---

[1] См., например: Постановление Губернатора Ленинградской области от 7 мая 2018 г. № 22-пг (в ред. от 14 сентября 2021 г.) «Об утверждении Порядка организации практической подготовки при проведении практики студентов образовательных организаций высшего образования в Администрации Ленинградской области и аппаратах мировых судей Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.05.2018; 14.09.2021.

[2] См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22 декабря 2014 г. № 1230 (в ред. от 23 июля 2021 г.) «Об именных стипендиях Правительства Санкт-Петербурга победителям и лауреатам конкурса «Студент года» в системе высшего образования в Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга http://www.gov.spb.ru, 30.12.2014; 28.07.2021.

[3] См., например: Постановление Государственного Совета Республики Крым от 25 ноября 2015 г. № 858-1/15 (в ред. от 14 декабря 2020 г.) «О премиях Государственного Совета Республики Крым студентам образовательных организаций высшего образования, осуществляющих образовательную деятельность на территории Республики Крым, "За научные достижения в сфере приоритетных направлений развития Республики Крым"» // Крымские известия. 2015. 3 декабря; 2020. 17 декабря.

общей возможности установления на региональном уровне соответствующих правил.

Особый уровень нормативно-правового регулирования публично-управленческих отношений в сфере высшего образования составляет нормотворческая деятельность органов публичной власти федеральных территорий. В настоящее время образована лишь одна такая территория – «Сириус», но не исключается возможность создания в будущем и иных[1]. Представляется, что и алгоритм организации публичной власти на них будет аналогичным. Поскольку на указанной федеральной территории введены особые «органы публичной власти», то целесообразным было отдельно закрепить их право осуществлять нормотворческую деятельность, в том числе и в сфере образования. Однако в настоящее время ввиду небольшого срока функционирования названной территории лишь начата работа по формированию нормативной базы образовательной деятельности, которая пока имеет общий характер, распространяясь на образование в целом независимо от его уровней. Например, введен экспериментальный правовой режим разработки, апробации и внедрения новых образовательных ресурсов, программ и технологий, средств воспитания и обучения[2]. Учрежден университет «Сириус», однако в необходимой мере нормативно-правовое обеспечение его деятельности еще не сформировано.

На основе изложенного следует отметить, что нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования на современном этапе имеет комплексный характер, основано на Законе об

---

[1] См.: *Заметина Т.В.* Совершенствование территориальной организации Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 6 (143). С. 68.

[2] См.: Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28 января 2022 г. № 1-8/50 «Об утверждении Положения о введении экспериментального правового режима по разработке, апробации и внедрению новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания в федеральной территории "Сириус"» // Официальный сайт федеральной территории «Сириус». URL: https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/8RfXYca8gBeZdoT#pdfviewer (дата обращения: 21.03.2024).

образовании. Этим обстоятельством определяется прогрессивное развитие публично-управленческих отношений образовательной направленности. Вместе с тем в законодательстве об образовании недостаточно четко определены полномочия органов федеральной и региональной власти по урегулированию соответствующих правоотношений, не ограничены пределы нормотворческого усмотрения федеральных субъектов государственного управления, что неоправданно вызывает большой объем подзаконного правотворчества и, как следствие, усиление бюрократической нагрузки на вузы. Также необходимо уделять внимание мониторингу позитивного нормативно-правового регулирования социальных связей в сфере управления высшим образованием в субъектах Российской Федерации, поскольку обобщение их опыта может быть использовано для дополнения федерального законодательства об образовании.

Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров в отличие от сферы высшего образования не имеет единой систематизированной основы. На содержание публичного управления, в первую очередь, влияет деятельность федерального законодателя, который определяет вектор развития правоотношений в той или иной отрасли или сфере государственного управления. Подготовка научно-педагогических кадров представляет собой неоднородный процесс, в котором сочетаются элементы различных видов управленческой деятельности по обеспечению как образовательной составляющей, так и укреплению кадрового потенциала научных организаций и образовательных организаций высшего образования. С этой точки зрения закономерным является распределение нормативно-правового регулирования публичного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров по различным федеральным законам – о науке и государственной научно-технической политике и об образовании.

Подготовка научно-педагогических кадров включает в себя не только реализацию образовательных программ, но и систему государственной

научной аттестации, наполнение которой обеспечивается особыми процедурами присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий. Последние играют важную роль в реализации кадровой политики образовательных организаций высшего образования, однако напрямую не обусловлены реализацией образовательных программ в отношении работников указанных организаций.

Соответственно, нормативное основание публичного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров включает в себя основополагающие для отраслей науки и образования законодательные акты, а также принимаемые в соответствии с ними подзаконные нормативно-правовые акты. Состояние законодательного регулирования управленческих отношений в названных отраслях во многом определяется политикой государства, ориентированной на внедрение лучших практик организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, интеграцию в общемировое образовательное пространство. Принятие в 2012 г. Закона об образовании, который изменил содержание подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ставшей составным элементом высшего образования, было обусловлено присоединением России к Болонскому процессу, который, как предполагалось на тот момент, устранит препятствия в развитии высшего образования и науки, сближению соответствующих стандартов в различных государствах[1]. Это привело к структурным изменениям, о которых нельзя сказать, что они имеют чисто внешний характер. В части подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре усилилась образовательная составляющая, что обусловило коррекцию традиционно сложившейся практики, требовавшей от аспирантов практически только подготовку кандидатской диссертации и не

[1] См.: *Кельсина А.С., Мироненко Е.С.* Состояние и перспективы развития подготовки кадров высшей квалификации // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2016. № 2 (71). С. 240; *Мироненко Е.С.* Зарубежный опыт организации системы подготовки кадров высшей квалификации // Экономика и социум. 2015. № 5 (18). С. 410-413.

соответствовавшее общемировым тенденциям в области развития науки и высшего образования. Как следует из этого, изменилось и содержание публичного управления органов исполнительной власти, которые привели подзаконную нормативно-правовую базу в состояние, отвечающее требованиям нового законодательства об образовании.

В то же время законодательная основа публичного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров продолжает совершенствоваться сообразно выявляемым в ходе реализации законодательства проблемам и новым вызовам. Кардинальные изменения, затрагивающие аспирантуру, произошли с принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 517-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2023 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1], которым были устранены недостатки, обусловливавшие перекос в сторону осуществления образовательного процесса в ущерб защите кандидатской диссертации. Соответственно, исключены нормы, определяющие осуществление образовательного процесса в аспирантуре (адъюнктуре) в соответствии с образовательными стандартами, с заменой их на федеральные государственные требования. Важным нововведением стало устранение практики выдачи диплома об окончании аспирантуры как не отвечающее требованию целесообразности ввиду отрыва от необходимого конечного результата – защиты диссертации – с его заменой на заключение о соответствии кандидатской диссертации установленным критериям.

Указанными обстоятельствами определены и изменения в публично-управленческой деятельности в сфере высшего образования органов исполнительной власти, выраженной, в первую очередь, в принятии требуемой нормативной базы, которая должна обеспечивать процесс подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре.

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. I), ст. 56; 2023. № 18, ст. 3215.

Основополагающее значение в обновленной модели указанного процесса имеет Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. № 2122 «Об утверждении Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)»[1], призванное интегрировать научно-исследовательскую и образовательную деятельность в рамках обучения в аспирантуре (адъюнктуре) и обеспечить претворение в действительность усовершенствованных механизмов подготовки научно-педагогических и научных кадров.

Публично-управленческая деятельность Министерства науки и высшего образования Российской Федерации также обеспечивает оптимизацию образовательного процесса в аспирантуре, что выражается, прежде всего, в выработке соответствующих правовых норм. В части затрагивающих подготовку в аспирантуре федеральных государственных требований и основанных на них программ нормативно-правовую регламентацию составляет Приказ Минобрнауки России от 20 октября 2021 г. № 951 (в ред. от 7 февраля 2023 г.) «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)»[2].

Следует отметить, что нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре) является, по сути, единственным интегрирующим механизмом в данной сфере, поскольку иные механизмы развития кадрового потенциала научных организаций и образовательных организаций высшего образования не охватываются образовательным процессом. Речь идет о

---

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49 (ч. II), ст. 8308.

[2] Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23.11.2021; 21.03.2023.

докторантуре и о подготовке диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре, что в обиходе называется «соискательством». О докторантуре в Законе об образовании упоминается лишь единожды (ч. 4 ст. 28) вне контекста осуществления образовательной деятельности посредством формулирования правомочия вуза по созданию необходимых условий для подготовки докторских диссертаций его работниками.

Если по ранее действовавшему законодательству докторантура и подготовка кандидатских диссертаций в рамках аспирантуры и вне ее рассматривались в качестве «послевузовского профессионального образования»[1], то в настоящее время указанный термин исключен из научно-педагогического и законодательного лексикона, а докторантура и «соискательство» вообще перестали быть составной частью образовательного механизма. С этой точки зрения нелогичным выглядит наименование завершающего уровня высшего образования – подготовка кадров высшей квалификации – с учетом того, что из данной модели исключены подготовка докторов наук[2] и защита кандидатских диссертаций без освоения программ аспирантуры. Действующее законодательство в рассматриваемой сфере построено на идее переноса докторантуры и подготовки кандидатских диссертаций вне аспирантуры в чисто научный сегмент подготовки научно-педагогических и научных кадров. Деятельность органов публичного управления, в связи с этим, носит вторичный по отношению к законодательной деятельности характер, поскольку они в рамках управленческих, в том числе нормотворческих, процедур обеспечивают формирование сбалансированной системы социальных связей, направленной на гармонизацию образовательного и научного компонентов в сложившейся к

[1] См.: Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу).

[2] См.: *Ростова О.С.* Нормативное регулирование подготовки научно-педагогических кадров на базе вуза в контексте реформ образования в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4. С. 89-90.

настоящему времени комплексной модели подготовки научно-педагогических и научных кадров.

Федеральным законодательством о науке и государственной научно-технической политике установлены общие рамки осуществления нормативно-правового регулирования в данной сфере, включающие разноуровневый спектр нормативных правовых актов, включая законодательные и подзаконные акты регионального уровня. Это оправданно с точки зрения конституционных возможностей субъектов Российской Федерации и необходимости использования регионального потенциала научной и научно-технической политики. Вместе с тем наука – сложная отрасль государственного управления, и подготовка научных кадров является одной из ее составляющих. Этим обусловлен более узкий подход к нормативно-правовому регулированию публичного управления в данном ее сегменте.

Речь идет, прежде всего, об установлении и реализации гарантий деятельности субъектов научной и научно-педагогической деятельности, преимущественно физических лиц – работников образовательных и научных организаций. Рамки, в которых они осуществляют свою деятельность, должны быть едиными и гарантированными на федеральном уровне, в том числе в части развития работника в карьерном отношении. Поэтому в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» установлен перечень полномочий именно федеральных государственных органов, призванных в том числе гарантировать подготовку кадров для научных организаций. Соответственно, законодательство о науке и научно-технической политике определяет и субъектов публичного управления в сфере подготовки научных работников и иных лиц, осуществляющих научную деятельность. К ним отнесены Правительство Российской Федерации и Минобрнауки России с подведомственной ему Высшей аттестационной комиссией. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки таковым не является, поскольку ее полномочия по контролю (надзору) в сфере подтверждения документов об ученых званиях и

ученых степенях не связаны с процессом подготовки научно-педагогических и научных кадров в России.

Полномочия по установлению порядка осуществления основополагающих процедур в сфере подготовки научно-педагогических и научных кадров закреплены за Правительством России, включая установление порядка присуждения ученых степеней, порядка присвоения ученых званий, подготовки докторской диссертации в докторантуре, работы Высшей аттестационной комиссии. В функциональном разрезе им формируются основы использования цифровых технологий при осуществлении процедур государственной научной аттестации[1].

Детальное регулирование отдельных вопросов в рамка процедур проведения государственной научной аттестации и их организации возложено законодателем на Минобрнауки России. В частности, оно определяет порядок выдачи вузам и научным организациям разрешений на открытие диссертационных советов по защите кандидатских и докторских диссертаций[2], порядок создания и деятельности диссертационных советов[3] и др. При этом следует иметь виду, что наделение Минобрнауки России

---

[1] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Ориентиры правовой политики в сфере цифровизации процедур присуждения ученых степеней // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 215-216; *Лакаев О.А., Кротов К.С.* Развитие цифровизации системы аттестации научных и научно-педагогических работников на примере отдельных государственных услуг // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 1 (144). С. 90-95.

[2] См.: Приказ Минобрнауки России от 13 января 2021 г. № 5 «Об утверждении Административного регламента Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче по ходатайствам образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций разрешений на создание на их базе советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, определению и изменению составов этих советов, определению перечня научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 12.04.2021.

[3] См.: Приказ Минобрнауки России от 10 ноября 2017 г. № 1093 (в ред. от 14 декабря 2023 г.) «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.12.2017; 15.02.2024.

соответствующими полномочиями может иметь существенное корректирующее значение для всей системы подготовки научно-педагогических и научных кадров, которое определяет дальнейшее ее развитие. Так, В.С. Сенашенко среди наиболее значимых административных мер, в реализации которых нуждается данная система, назвал сокращение количества диссертационных советов и сокращение научных специальностей по соответствующей номенклатуре[1]. Публичное управление, осуществляемое Минобрнауки России в данной сфере на текущем этапе, как раз и направлено на сокращение перечня научных специальностей[2]. Однако, что касается диссертационных советов, то у вузов появилось больше возможностей по их открытию, поскольку укрупнение специальностей одновременно позволяет аккумулировать и необходимое число докторов наук, этим специальностям соответствующих.

Необходимо также признать, что деятельность субъектов публичного управления не всегда осуществляется в русле законодательного регулирования. В частности, одним из важных элементов системы подготовки научно-педагогических и научных кадров является присвоение ученых званий. С точки зрения существующей подзаконной регламентации данной деятельности она рассматривается как предоставление государственной услуги. Во-первых, в Положении о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации[3] указано, что данный орган осуществляет

---

[1] См.: *Сенашенко В.С.* О некоторых проблемах подготовки кадров высшей квалификации // Высшее образование в России. 2013. № 4. С. 56.

[2] См.: Приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118 (в ред. от 24 июля 2023 г.) «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.04.2021; 23.08.2023.

[3] Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 (в ред. от 28 ноября 2024 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 26, ст. 3851; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 29.11.2024.

функции по оказанию государственных услуг в сфере организации деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, в том числе в области науки (п. 1). Во-вторых, Минобрнауки России был разработан и принят Административный регламент Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по присвоению ученых званий профессора и доцента[1].

Вместе с тем указанное подзаконное регулирование не отвечает положениям Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», в котором присвоение ученых званий рассматривается как элемент системы научной аттестации научных кадров и не обозначено в качестве государственной услуги (ст. 4). При этом законодатель акцентированно выделяет в качестве государственной услуги иную деятельность – подтверждение документов об ученых степенях и ученых званиях, что требует разработки и принятия соответствующего административного регламента (ст. 6.3). Представляется, что в системе науки предоставлением государственных услуг могут быть признаны только те виды деятельности, которые прямо указаны в качестве государственных услуг законодателем.

Кроме того, очевидно несовпадение заявителя и получателя государственной услуги. С одной стороны, законодатель не ограничивает перечень заявителей лицами, реализующими свое право (п. 3 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 8 июля 2024 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[2]). С другой – ст. 5 данного Закона заявителю предоставлено право получить государственную услугу. Однако услугу фактически получает не заявитель (образовательная организация высшего образования или научная организация), а соискатель ученого звания – лицо, не ограниченное в

[1] Утв. Приказом Минобрнауки России от 2 марта 2020 г. № 268 // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 21.08.2020.
[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 29, ч. II, ст. 4101.

дееспособности, но которому законодателем не предоставлено право самостоятельно обращаться в Минобрнауки России в целях присвоения ученого звания.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров, несмотря на установление возможностей прогрессивного развития государства общества в данной сфере, не лишено недостатков. С одной стороны, определенные на законодательном и подзаконном уровнях механизмы управления позволяют обеспечивать подготовку научно-педагогических кадров на приемлемом уровне. Законодательство об образовании и о науке и государственной научно-технической политике подвергается перманентной корректировке по мере выявления проблем в организации данной деятельности. Одновременно требуют разрешения вопросы концептуального свойства, связанные с разобщенностью аспирантуры, докторантуры и подготовки кандидатских диссертаций вне аспирантуры в части охвата законодательством об образовании при том, что фактический результат данных видов подготовки является однородным – защита диссертации. В связи с этим представляется необходимым распространить на докторантуру и подготовку кандидатских диссертаций вне аспирантуры действие законодательства об образовании посредством включения их в содержание уровня «подготовка кадров высшей квалификации». Кроме того, следует четко регламентировать нормотворческие возможности Минобрнауки России, недостаточная определенность которых позволяет ему выходить за пределы, установленные законодательством о науке и государственной научно-технической политике в части регламентации присвоения ученых званий. В этих целях в установленный ч. 2.3 ст. 1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень видов деятельности, которые не могут рассматриваться в качестве государственных услуг, необходимо включить присвоение ученых званий, чем будет обусловлено прекращение практики Минобрнауки России по нормативной

регламентации соответствующих аттестационных процедур в форме административного регламента предоставления государственной услуги.

3.2. Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Управленческий характер правоотношений, входящих в структуру механизма административно-правового регулирования, определяется спецификой административного права как отрасли, для которой облечение в нормы права правил организации и осуществления государственно-управленческой деятельности является ключевым атрибутивным признаком. Нормы административного права устанавливают саму возможность осуществления государственно-управленческих действий, определяют соответствующих властных субъектов, порядок и пределы их организующего воздействия на подвластные субъекты административного права. Изложенный тезис указывает на то, что органы исполнительной власти и их должностные лица, будучи субъектами административных правоотношений, наделены властными полномочиями. Вместе с тем это не означает их однозначное доминирование во взаимоотношениях с гражданами и организациями[1]. В частности, это касается физических лиц, реализующих свои конституционные права в сфере высшего образования, для которых государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти должно создать все необходимые условия, обеспечивающие возможность поступления в вуз, получения образования и прохождения государственной итоговой аттестации. Поэтому административные правоотношения могут характеризоваться не

[1] См.: *Серков П.П.* Административные правоотношения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 53.

только наличием иерархических начал власти и подчинения, но и равенством их участников[1].

Специфика управленческих отношений в сфере высшего образования состоит в том, что они урегулированы не только административно-правовыми нормами. Процесс государственного управления в данной сфере, отношения, возникающие при поступлении в образовательные организации высшего образования, при реализации соответствующих образовательных программ, при проведении государственной итоговой аттестации и выдаче документов государственного образца о высшем образовании, контрольно-надзорные отношения в сфере высшего образования относятся к предмету административно-правового регулирования.

Одновременно существуют и иные организационно-управленческие отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в рамках внутриаппаратной деятельности администрации вуза, которая принимает локальные нормативные акты и иным образом воздействует на педагогический коллектив. Общественные отношения в области управления трудом и организации труда, социального партнерства, а также связанные с участием профессорско-преподавательского состава в профессиональных союзах, в установлении условий труда относятся к предмету регулирования норм трудового права[2]. Указанные социальные связи обусловливают надлежащую организацию труда в образовательной организации высшего образования. Отношения между профессорско-преподавательским составом и руководством образовательной организации могут быть административно-правовыми только в милитаризованных вузах, подведомственных Минобороны России или иным «силовым» органам исполнительной власти, где персонал и обучающиеся (курсанты) проходят военную службу или так

---

[1] См.: Административное право. Административный процесс: учебник / Под ред. М.А. Лапиной, Г.Ф. Ручкиной. М., 2022. С. 91.

[2] См.: *Слюсарев Д.С.* Актуальные проблемы организационно-управленческих правоотношений // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 4. С. 155-156.

называемую «государственную службу иных видов», прохождение которой связано с присвоением специальных званий.

Не следует отождествлять управленческие отношения в сфере высшего образования и образовательные правоотношения в вузе. Последние возникают в связи с реализацией обучающимися своего конституционного права на высшее образование. Они являются обязательными участниками таких правоотношений, посещая учебные занятия и выполняя требования профессорско-преподавательского состава, администрации вуза в соответствии с образовательной программой и правилами локальных нормативных актов. При отсутствии такого субъекта, как обучающийся, образовательное правоотношение возникнуть не может. Надлежащее функционирование вуза обеспечивается наличием и реализацией интереса у абитуриентов, а затем и обучающихся в приобретении соответствующих знаний. Вступая в образовательные правоотношения, обучающийся способствует поддержанию и развитию образовательного процесса в конкретном вузе, целями которого являются реализация права граждан на получение высшего образования, достижение государственных и общественных интересов[1]. В научной литературе представлена мысль, что образовательные правоотношения возникают только между обучающимся и педагогическим работником[2]. Однако с такой точкой зрения вряд ли можно согласиться, поскольку обучающийся в рамках взаимодействия с непедагогическим персоналом также реализует свои права, исполняет обязанности в сфере образования. Неисполнение требований по освоению образовательной программы может повлечь привлечение к дисциплинарной ответственности, что также является прерогативой администрации вуза. В то же время недостаточно убедительной выглядит предельно широкая трактовка образовательных правоотношений, которые помимо названных случаев

---

[1] См.: *Спасская В.В.* Образовательное правоотношение как система: структура и взаимодействие элементов // Современное право. 2006. № 8. С. 72-75.

[2] См.: *Тыцкая Я.А.* Образовательные правоотношения – ключевые отношения в системе образования // Наука. Общество. Государство. 2013. № 1 (1). С. 223.

возникают между вышестоящими и нижестоящими органами управления образованием, органами управления образованием и образовательными организациями высшего образования[1]. Эти отношения не могут рассматриваться как образовательные. Они связаны с общей организацией образовательного процесса, но непосредственно не обусловлены реализацией образовательных прав и исполнением обязанностей конкретными обучающимися.

В последние десятилетия в научных трудах развивается идея о том, что образовательные правоотношения составляют предмет отдельной отрасли права – образовательного права. В.М. Сырых обосновывает это массовидностью, устойчивостью этих отношений и их способностью обеспечивать удовлетворение жизненно важных интересов общества, государства и личности, а также ее социализацию[2]. И.М. Бестаева полагает, что у образовательного права имеется свой собственный уникальный предмет, который отличает его от гражданского, трудового и административного права; соответствующие отношения неповторимы, имея отличительный по наполнению состав в части субъекта, объекта и содержания[3]. Представляется все же, что образовательные правоотношения не характеризуются какой-либо уникальностью. По своей природе они делятся на публично-управленческие, трудовые, гражданско-правовые, и эти их сегменты входят в предметы соответствующих отраслей права. Образование в целом, включая высшее, является отраслью государственного управления, и нормы, регулирующие возникающие в связи с этим отношения, образуют институт Особенной части административного права. Образовательное же право должно рассматриваться не более чем отрасль законодательства, комплексно регулирующая

---

[1] См.: *Бельский К.С.* Управление педагогическим процессом в юридическом вузе // Государство и право. 2009. № 8. С. 19.

[2] См.: *Сырых В.М.* Введение в теорию образовательного права. М., 2002. С. 206-207.

[3] См.: *Бестаева И.М.* Правовые аспекты формирования образовательного права как самостоятельной правовой отрасли России // Бизнес в законе. 2011. № 4. С. 76.

образовательные и иные отношения, обеспечивающие образовательную деятельность и процесс обучения.

Управленческие отношения в сфере высшего образования как элемент структуры механизма административно-правового регулирования включают в себя не только социальные связи, возникающие собственно при передаче знаний, но и организационный компонент, обеспечивающий саму возможность осуществления образовательной деятельности по реализации программ высшего образования, отбор для поступления в вуз, надлежащее качество образования, получение документов, подтверждающих достижение выпускниками соответствующего уровня высшего образования.

Указанные отношения, прежде всего, следует рассматривать через приму специфики предмета административно-правового регулирования, то есть совокупности организационных отношений в сфере осуществления государственно-управленческой деятельности. Основным его элементом являются организационно-управленческие отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти. Данные социальные связи возникают в связи с необходимостью организации функционирования системы высшего образования, проявляясь в том числе в иерархической взаимосвязи между Правительством Российской Федерации и органами управления высшим образованием (Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки), направленной на координацию и контроль деятельности последних. Указанные органы, в свою очередь, оказывают управленческое воздействие на образовательные организации в рамках своей компетенции. Минобрнауки России организует функционирование подведомственных ему вузов, а Рособрнадзор выдает лицензии на осуществление образовательной деятельности, участвует в контрольно-надзорных и аккредитационных отношениях с любыми образовательными организациями, реализующими программы высшего образования.

Особенность внешнеуправленческих отношений в сфере высшего образования состоит в том, что участие в них граждан может быть завершено на стадии прохождения отбора без дальнейшей реализации в отношении них образовательных программ высшего образования. Соответствующий сегмент социальных связей предваряет возникновение тех отношений, которые связаны с реализацией указанных программ. Данные отношения именуются экзаменационно-конкурсными и в настоящее время в связи с реализацией правил о едином государственном экзамене имеют двойственную природу. С одной стороны, они завершают образовательный процесс в рамках среднего общего образования, поскольку единый государственный экзамен является формой государственной итоговой аттестации. С другой стороны, вступление гражданина в экзаменационно-конкурсные отношения с успешным прохождением конкурсного отбора является условием реализации им конституционного права на бесплатное получение высшего образования на конкурсной основе.

Сущность экзаменационно-конкурсных правоотношений в административном праве заключается в принятии уполномоченным субъектом государственного управления у лица, которое претендует на приобретение определенного правового статуса или индивидуального права, специального (квалификационного) экзамена или проведении в отношении него другого испытания, организации его участия в специальном конкурсном отборе, по результатам чего констатируется факт выполнения или невыполнения лицом установленных критериев конкурсного отбора лицу, влияющий на возникновение имеющего публичное значение правового статуса[1]. Применительно к рассматриваемым правоотношениям непосредственно орган исполнительной власти принимать единый государственный экзамен не может, однако реализует организационные функции, обеспечивающие возможность его приема. Это проявляется в том,

[1] См.: *Стахов А.И., Кононов П.И.* Исполнительное административно-процессуальное право: учебник для вузов. М., 2022. С. 169-170.

что Рособрнадзор утверждает председателей государственных экзаменационных комиссий и их заместителей, согласует кандидатуры председателей предметных комиссий по учебным предметам, организует централизованную проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена[1].

Одной из ключевых внешнеуправленческих функций является оказание физическим и юридическим лицам государственных услуг. В этом отношении правила, определяющие компетенцию Минобрнауки России в части оказания государственных услуг в сфере высшего образования и организации деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, не являются в достаточной степени конкретными. Если нормотворческая функция подкрепляется исчерпывающим перечнем полномочий по принятию тех или иных нормативных правовых актов, то перечень государственных услуг в сфере высшего образования не установлен. По крайней мере, перечисленные в положении о Минобрнауки России виды осуществляемой в отношении физических и юридических лиц деятельности не обозначены как «предоставление государственных услуг в сфере высшего образования». Такие виды деятельности, как признание иностранных ученых званий и ученых степеней, присвоение ученых званий, выдача разрешений вузам и научным организациям на открытие диссертационных советов, рассматриваются в качестве государственных услуг, но сфера, в которой они предоставляются, не является сферой высшего образования. Это научная сфера, имеющая собственное законодательное регулирование. Соответственно, возникает вопрос об отнесении образовательной деятельности по реализации программ высшего образования к государственным услугам.

[1] См.: П. 30 Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, утв. Приказом Минпросвещения России № 190, Рособрнадзора № 1512 от 7 ноября 2018 г. (с изм. от 16 марта 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 11.12.2018; 02.04.2021.

Законодательно термин «государственные услуги в сфере образования» изменениями от 14 июля 2022 г.[1] исключен из текста статей Закона об образовании, регулирующих вопросы финансирования образования. Пояснительная записка к соответствующему законопроекту обосновывает этот шаг необходимостью устранения неоднозначности в толковании законодательства Российской Федерации в части использования понятия «государственная и муниципальная услуга в сфере образования», а также построению гармоничных образовательных правоотношений между их участниками с учетом роли педагогов в осуществлении ими важнейшей социально значимой функции по обучению и воспитанию нового поколения граждан. По мнению разработчиков законопроекта, реализация образовательных программ является не предоставлением государственных услуг, а конституционно предусмотренной государственной гарантией[2].

В остальных положениях указанного закона полномочия по предоставлению отдельных государственных услуг отнесены к компетенции других органов (Рособрнадзор, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации). Однако Минобрнауки России согласно положению о нем по-прежнему является органом, управомоченным на оказание государственных услуг в сфере высшего образования. Безусловно, в перспективе возможна корректировка положения о Минобрнауки России, поскольку любые подзаконные изменения отделены от законодательных временным интервалом, нередко значительным. В то же время для федеральных органов исполнительной власти понятие «оказание государственных услуг» является одним из системообразующих, поскольку на выделении функций построена типология указанных органов сообразно

---

[1] См.: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (ч. III), ст. 5262.

[2] См.: Пояснительную записку к проекту федерального закона № 105337-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы федерального Собрания РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/105337-8 (дата обращения: 01.09.2024).

направлениям их деятельности[1]. Эти функции являются стандартными (выработка государственной политики, нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор, управление государственным имуществом и оказание государственных услуг); различается их наполнение применительно к конкретным отраслям и сферам государственного управления.

Оказание государственных услуг является функцией федеральных агентств, а в случае их упразднения (отсутствия), она передается, как правило, федеральному министерству, уполномоченному в соответствующей отрасли или сфере государственного управления, что характерно и для Минобрнауки России. Таким образом, несмотря на исключение из законодательства об образовании термина «предоставление государственных услуг в сфере образования», отказ от него на подзаконном уровне применительно к данному министерству выглядит проблематичным, поскольку соответствующая деятельность должна охватываться той или иной функцией. Если абстрагироваться от характеристики реализации образовательных программ как конституционной гарантии и выявить сущность данной деятельности, то она так или иначе выражается через услугу. Разные словари дают примерно одинаковое толкование услуги: она рассматривается как приносящее пользу или помощь другому действие[2], а также как выполняемая для удовлетворения чьих-либо потребностей, нужд, при обслуживании кого-либо работа[3]. Содержащееся в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определение понятия государственной услуги в целом соответствует словарному пониманию, за исключением уточнения о необходимости запроса заявителя для оказания такой услуги. Реализация образовательной программы высшего образования

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2023. № 14, ст. 2394.

[2] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., дополненное. М., 2006. С. 839.

[3] См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб., 2000. С. 1399.

предусматривает действия профессорско-преподавательского состава вуза, приносящие пользу обучающимся в аспекте приобретения ими новых знаний и навыков. Таким образом, конституционная гарантированность высшего образования в государственных вузах не исключает такой формы содействия обучающимся, которую можно охарактеризовать как государственную услугу. В том же ключе рассуждает и И.В. Глазунова, утверждая, что через образовательные организации органы публичного управления оказывают публичные услуги в сфере образования[1].

О важности правоотношений в сфере оказания государственных услуг в системе административно-правового регулирования указывает направленность законодательства и подзаконных нормативных правовых актов на детализацию порядка реализации прав и законных интересов граждан и организаций во всех отраслях и сферах государственного правления. В.М. Манохин в своих поздних работах пришел к идее о необходимости переосмысления предмета административного права через выделение отдельной группы общественных отношений, урегулированных нормами административного права, а именно в сфере предоставления государственных услуг[2].

В связи с изложенным представляется неоправданным отказ законодателя от использования данной терминологии в отношении реализации образовательных программ высшего образования. По сути, государственные вузы, реализуя их, предоставляют обучающимся государственную образовательную услугу, а Минобрнауки России и иные федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых имеются свои вузы, организуют предоставление соответствующих услуг, что приводит к возникновению административных правоотношений.

---

[1] См.: *Глазунова И.В.* Формирование методов правового регулирования в процессе административных реформ // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 67.
[2] См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 17.

В сфере высшего образования указанные правоотношения носят довольно сложный характер, что проявляется в отсутствии их сугубо «аппаратного» содержания, то есть они могут возникать, изменяться и прекращаться в отсутствие непосредственного участия органа исполнительной власти или его должностного лица. Властвующим субъектом в них могут быть и иные исполнительные структуры – администрации государственных организаций[1], в том числе вузов. Эти отношения более вариативны, нежели многие другие административные правоотношения. В сфере высшего образования назначение и сущность государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти обеспечивают достижение публичного интереса. Аппарат государственного управления обеспечивает повседневное функционирование нижестоящих звеньев, подведомственных организаций и иных организаций, чья деятельность охватывается государственными интересами. Подобный интерес обнаруживается в отношении обучающихся образовательных организаций высшего образования, от чьей дисциплинированности зависит надлежащая подготовка кадров для всех отраслей и сфер государственного управления и дальнейшее развитие страны. В связи с этим законодательством урегулированы отношения по применению позитивных и негативных санкций к обучающимся. Относимость дисциплинарных правоотношений, связанных с применением к обучающимся (аспирантов, студентов и др.) негативных санкций, к предмету административно-правового регулирования обстоятельно изложена в трудах Д.Н. Бахраха[2].

---

[1] См.: *Россинский Б.В.* Современное понимание предмета административного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 41.

[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. 2008. № 2. С. 17-18; *Барабанова С.В., Бахрах Д.Н.* Проблемы и пробелы правового регулирования ответственности в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. № 2. С. 51-63.

Что касается дисциплинарных отношений позитивного характера, то государством санкционировано применение к обучающимся вузов различных материальных и нематериальных поощрений. Государственно-управленческая природа таких правоотношений отчетливо видна по наличию публичного интереса, выраженного в нормативных правовых актах органов исполнительной власти, которые предписывают администрации вуза при наличии необходимых фактических оснований оказывать поощрительное воздействие на обучающихся. В данном случае внешнеуправленческое воздействие органов исполнительной власти, направленное на повышение эффективности образовательного процесса, трансформируется в принятие внутриорганизационных мер в рамках конкретной образовательной организации. Фиксация администрацией вуза достижений обучающихся порождает отношения, схожие с внутриорганизационными правоотношениями поощрительного свойства, которые возникают в деятельности государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности внутри аппарата государственных органов.

Среди распространенных дисциплинарных правоотношений позитивного типа в сфере высшего образования можно выделить социальные отношения, связанные с:

1) назначением государственной академической стипендии студентам, если по итогам промежуточной аттестации у них отсутствуют академическая задолженность и удовлетворительные оценки[1];

2) переводом с платного обучения на бесплатное, фактическими основаниями применения которого являются отсутствие дисциплинарных взысканий, академической задолженности, задолженности по оплате

[1] См.: Приказ Минобрнауки России от 25 февраля 2014 г. № 139 г. «Об установлении требований к студентам, обучающимся по очной форме обучения за счёт бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, которым назначается государственная академическая стипендия» // Рос. газета. 2014. 14 марта.

обучения, если за два семестра обучения, предшествующих подаче заявления, все экзамены были сданы на отличные или хорошие оценки[1];

3) присуждением именных стипендий. В частности, они могут быть назначены курсантам федеральных казённых образовательных организаций высшего образования Федеральной службы исполнения наказаний, которые добились значимых результатов в научно-исследовательской работе и профессиональном обучении[2].

Названные социальные связи, возникающие в связи с позитивным воздействием на обучающихся, обусловливают повышение эффективности государственного управления и административно-правового регулирования в сфере высшего образования, стимулируя возникновение потребности у обучающихся в повышении уровня знаний и освоении образовательных программ[3].

Публичный интерес очевиден также в отношениях, возникающих в процессе государственной итоговой аттестации обучающихся, по результатам которой выдается документ установленной государством формы, подтверждающий получение ими высшего образования соответствующего уровня. По сути, его выдача является юридическим фактом, прекращающим образовательные правоотношения. Несмотря на отсутствие непосредственного участия государства, его органов и должностных лиц (за

---

[1] См.: п. 6 Приказа Минобрнауки России от 28 августа 2023 г. № 822 «Об утверждении порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на обучение за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов либо за счет собственных средств организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе средств, полученных от приносящей доход деятельности, добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.09.2023.

[2] См.: Приказ ФСИН России от 25 марта 2024 г. № 211 «Об учреждении именных стипендий для курсантов образовательных организаций высшего образования Федеральной службы исполнения наказаний и утверждении Условий их выплаты» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 24.04.2024.

[3] См.: Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2016. С. 269.

исключением возможного представительства работодателей – государственных органов) в данной процедуре, формируется «государственная экзаменационная комиссия», председатель которой, как правило, утверждается Минобрнауки России или иным федеральным органом исполнительной власти в случае наличия у него подведомственных вузов. Для ее функционирования характерны черты административно-правонаделительной деятельности, поскольку ее решение констатирует освоение обучающимся образовательной программы и достижение образовательного уровня, а получивший документ об образовании выпускник приобретает возможность трудоустройства по определенной профессии (должности).

Образовательные организации высшего образования являются объектами государственного управления, в связи с чем на них оказывается властно-организующее воздействие со стороны субъектов – органов исполнительной власти. При этом не имеют значения форма собственности организации (государственная, муниципальная, частная) и ведомственная принадлежность. Такое воздействие осуществляется в рамках так называемой «государственной регламентации» образовательной деятельности, предусмотренной ст. 90 Закона об образовании. Само по себе законодательное понимание регламентации не вызывает сомнений, предполагая установление требований в области осуществления образовательной деятельности и процедур проверки их выполнения. Однако ее структурное наполнение не выглядит корректным, поскольку включает в себя не нормативно-правовое регулирование, составляющее суть регламентации, а конкретные виды государственно-управленческого воздействия на подвластные субъекты – лицензирование, аккредитацию и контрольно-надзорную деятельность. Возникающие при этом правоотношения могут быть охарактеризованы как контрольно-надзорные.

Правоотношения в сфере лицензирования традиционно обособляются законодателем ввиду особой важности отдельных видов деятельности с точки

зрения обеспечения безопасности личности, общества и государства от исходящих от них угроз. Вместе с тем лицензирование осуществляется контрольно-надзорными органами, в том числе Рособрнадзором, и включается в содержание контроля и надзора в соответствии с пп. «б» п. 2 Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». С точки зрения теории административного права лицензионные правоотношения также возникают в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности как особого организационно-правового способа обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти, состоящего в осуществлении субъектами государственного управления специфических узкоспециализированных исполнительных, регулирующих, разрешительных, контрольных и иных функций в той или иной отрасли или сфере[1].

В научной литературе верно подмечено, что правоотношения в сфере государственной аккредитации образовательной деятельности также по своей сути являются социальными связями контрольно-надзорного типа[2]. Содержание законодательства об образовании подтверждает этот тезис. Во-первых, сущность аккредитации состоит в проведении проверочных мероприятий, направленных на определение соответствия качества образования установленным требованиям. Во-вторых, предписание об устранении выявленного нарушения, выдаваемое по результатам осуществления контрольно-надзорных мероприятий, направлено в том числе на приведение образовательной деятельности к необходимым аккредитационным показателям.

---

[1] См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 187-188.

[2] См.: *Дергунов А.А.* Аккредитационная деятельность как направление государственного контроля и надзора в сфере образования // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам III Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов, 2017. С. 132.

Если обобщить урегулированные нормами административного права правоотношения в сфере высшего образования, то они могут быть классифицированы по разным основаниям. В зависимости от субъектов, между которыми они возникают, могут быть выделены отношения между: 1) различными звеньями системы исполнительной власти; 2) органом исполнительной власти и образовательными организациями высшего образования; 3) администрацией образовательной организации и обучающимися (абитуриентами); 4) профессорско-преподавательским составом и обучающимися.

В системе органов исполнительной власти управленческие отношения могут иметь как иерархическую основу (между Правительством РФ и находящимися в его ведении органами – Минобрнауки России и Рособрнадзором), так и горизонтальную. Надлежащая организация образовательной деятельности и повышение ее эффективности в ведомственных вузах определяется взаимодействием Минобрнауки России и федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых они находятся. В частности, подготовка кадров для отрасли здравоохранения не может обходиться без взаимодействия Минобрнауки России и Минздрава России[1]. В отношениях между органом исполнительной власти и вузом характер управленческого воздействия также может различаться. Между органами исполнительной власти и подведомственными им вузами возникают отношения управления государственным имуществом, организации и обеспечения образовательной деятельности. В большей степени публично-властный характер воздействия выражен в деятельности Рособрнадзора, реализующего контрольно-надзорные функции в отношении любых образовательных организаций высшего образования.

[1] См.: В Минздраве России обсудили подготовку кадров и проведение научных исследований в области медицины // Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/41790/ (дата обращения: 07.09.2024).

В зависимости от обусловленности образовательным процессом исследуемые правоотношения подразделяются на: 1) обусловленные образовательным процессом по реализации программ высшего образования и 2) не обусловленные. Вторые относятся к числу образовательных отношений, в которых обязательным субъектом является обучающийся, реализующий свои права и выполняющий обязанности в сфере высшего образования при взаимодействии с администрацией вуза и профессорско-преподавательским составом. Отношения, не обусловленные образовательным процессом по реализации программ высшего образования, возникают без участия студентов и обеспечивают либо создание условий для надлежащей организации деятельности вузов, либо реализацию конституционного права граждан на поступление в них.

Таким образом, административные правоотношения в сфере высшего образования отличаются довольно сложным характером, возникая как внутри системы органов исполнительной власти, так и в рамках функционирования администрации вузов и деятельности профессорско-преподавательского состава. С их разнообразием связана и недостаточно четкая терминологическая определенность ряда отношений, в первую очередь, обусловленных реализацией образовательных программ высшего образования, содержание которых законодатель отказался определять как оказание государственных услуг. Кроме того, очевидна узость законодательного понимания контрольно-надзорных отношений, не соответствующих теоретическим воззрениям о контрольно-надзорной деятельности.

Административные правоотношения в сфере подготовки научно-педагогических кадров имеют некоторые отличия от рассмотренной группы правоотношений.

Во-первых, они имеют двойственную нормативную основу. Законодательством об образовании она не ограничивается, поскольку такая подготовка осуществляется и за пределами образовательного процесса.

Отношения в сфере подготовки докторской диссертации в докторантуре, кандидатской диссертации без освоения программ аспирантуры так называемыми «соискателями», а также присвоения ученых званий педагогическому персоналу вуза урегулированы законодательством о науке и государственной научно-технической политике. В то же время в части обучения в аспирантуре (адъюнктуре) указанные социальные связи пересекаются, образуя симбиоз правоотношений в сферах высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Во-вторых, если их рассматривать с точки зрения условий и последовательности возникновения, то следует утверждать, что необходимым условием их возникновения является достижение необходимого уровня высшего образования (специалитет, магистратура). Освоение программ бакалавриата не дает гражданину возможности вступать в исследуемые правоотношения ввиду недостижения надлежащего уровня подготовки.

В-третьих, отношения в сфере подготовки научно-педагогических кадров основаны на преобладании научного компонента. Подготовка докторов наук и «соискателей» и вовсе не является частью образовательной деятельности: для этого не предусматриваются введение образовательных требований и реализация образовательных программ. В данном случае подготовка диссертации – самостоятельная деятельность «соискателя» и «докторанта», не охватываемая образовательным процессом. При этом применительно к аспирантуре достижения в научной сфере являются превалирующими, поскольку освоение образовательных программ в отсутствие научного результата (опубликованных по теме диссертации научных статей и самой диссертации) сводит на нет проведенное в аспирантуре время.

Законодательное регулирование докторантуры и «соискательства» носит фрагментарный характер, будучи осуществленным посредством введения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» статьи 4.1. «Подготовка диссертаций на соискание

ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук», в которой определена фактически лишь возможность реализации данных направлений. Соответственно, законодательно не определен правовой статус лиц, прикрепленных к образовательной организации высшего образования или научной организации для подготовки диссертации кандидата наук, не определено понятие «докторант», не установлен правовой статус лиц, осуществляющих подготовку докторской диссертации в докторантуре, а также гарантии прав названных субъектов.

Вопросы правового статуса последних (права, обязанности, материальные гарантии) в условиях, когда наука рассматривается в качестве одного из стратегических приоритетов развития государства, решаются на уровне подзаконного регулирования[1], не отражающего в полной мере всех аспектов взаимоотношений лица, подготавливающего диссертацию доктора наук, с научной организацией или образовательной организацией высшего образования, а также на уровне договора между направляющей организацией, принимающей организацией и докторантом. Используемый при этом дефинитивный аппарат не отражает действительное содержание соответствующих терминов. Обозначение «докторантуры» как «формы подготовки научных кадров» не содержит сущностных характеристик докторантуры, отличающих ее от иных форм подготовки научных кадров. Организационное обеспечение подготовки диссертации в докторантуре не всегда может в полной мере обеспечить выпуск и защиту качественной квалификационной работы. Отсутствие в направляющей организации диссертационного совета по соответствующей научной специальности, как правило, свидетельствует и об отсутствии в ней известной и признанной научной школы. Осуществление в ней докторантом научной деятельности снижает уровень научного исследования по сравнению с теми организациями,

[1] Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 (в ред. от 1 октября 2018 г.) «Об утверждении Положения о докторантуре» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1759; 2018. № 41, ст. 6260.

в которых функционирует диссертационный совет, и может привести к вынесению отрицательного заключения в принимающей организации. Надлежащий научный уровень диссертации доктора наук может обеспечить только принимающая организация при условии непосредственного осуществления в ней докторантом научной и научно-педагогической деятельности и прохождения в ней курсов повышения научной квалификации. Нормативно не установлены также обязанности и ответственность научного консультанта, который во многих случаях лишь номинально является таковым, не оказывая никакого воздействия на процедуру подготовки диссертации и не производя оценку ее научного уровня.

Новый Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 13 октября 2021 г. № 942 «О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)»[1] охватывает лишь процессуальные вопросы, затрагивающие процедуру оформления лица в качестве «соискателя». В остальной части взаимоотношения между ним и образовательной или научной организацией определяются договором о прикреплении для подготовки диссертации, содержащим «условия, не противоречащие законодательству Российской Федерации», что явно недостаточно для определения правового статуса прикрепленного для подготовки диссертации кандидата наук лица. Вместе с тем такой статус должен определяться в нормативных актах более высокого уровня – прежде всего в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике».

[1] Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 16.11.2021.

Качественным и детально проработанным нормативно-правовым регулированием определяется доступность системы государственной научной аттестации, а нормативно определенными материальными гарантиями для «докторантов» и «соискателей» определяется привлекательность научной отрасли для последующей реализации творческого потенциала работника. Однако предусмотренные в настоящее время материальные гарантии не могут выступать в качестве надлежащей меры стимулирования докторантов. Ежемесячные выплаты в размере, равном однократному минимальному размеру оплаты труда, не могут обеспечить заинтересованность в подготовке диссертации доктора наук. Для поддержания своего материального положения докторанту необходимо осуществлять также деятельность по должности научного или научно-педагогического работника, что не способствует подготовке диссертации в установленный срок.

На основе изложенного необходимо заключить, что административные правоотношения в сфере высшего образования отличаются довольно сложным характером, возникая как внутри системы органов исполнительной власти, так и в рамках функционирования администрации вузов и деятельности профессорско-преподавательского состава. В зависимости от субъектов, между которыми они возникают, следует выделить отношения между: 1) различными звеньями системы исполнительной власти; 2) органом исполнительной власти и образовательными организациями высшего образования; 3) администрацией образовательной организации и обучающимися (абитуриентами); 4) профессорско-преподавательским составом и обучающимися.

Недостаточно четкая терминологическая определенность административно-правовых отношений в сфере высшего образования, обусловленных реализацией образовательных программ высшего образования в государственных вузах, обусловливает целесообразность коррекции законодательства об образовании посредством указания на то, что данная деятельность является видом государственных услуг. Кроме того, узость

легального понимания отношений в сфере государственного контроля (надзора), не соответствующая теоретическим воззрениям о контрольно-надзорной деятельности, может быть преодолена путем законодательного включения государственной аккредитации в содержание государственного контроля (надзора) в сфере образования.

Административные правоотношения в сфере подготовки научно-педагогических кадров, в свою очередь, имеют двойственную нормативную основу, обусловленную ее образовательным и научным компонентами. Перспективным направлением их оптимизации является расширение образовательного компонента через распространение законодательства об образовании на докторантуру и соискательство, что позволит определить правовой статус лиц, прикрепленных к образовательной организации высшего образования или научной организации для подготовки диссертации кандидата наук, а также осуществляющих подготовку докторской диссертации, как участников образовательного процесса, установить гарантии прав названных субъектов.

3.3. Акты правоприменения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Государство, определяя порядок функционирования участников правоотношений, устанавливает содержание и направления правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, которая наряду с другими формами реализации права показывает его динамическую сторону, практическое воплощение в действительность нормативных предписаний. В то же время правоприменение в отличие от иных форм правореализации (исполнения, соблюдения, использования) раскрывается через властную деятельность государственных органов и их должностных лиц по решению каких-либо возникающих в правовой плоскости ситуаций и

разрешению юридических дел, а ее результат оформляется специальным документом – правоприменительным актом[1].

Значение правоприменительной деятельности для административно-правового регулирования состоит в том, что с помощью нее обеспечивается действие норм административного права и приводится в движение механизм функционирования субъектов государственного управления, направленный на решение его задач, включая реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов юридических лиц, интересов общества и государства.

Как правило, определение понятия правоприменительной деятельности носит схематичный характер, отражая его наиболее существенные черты, в том числе осуществляющих ее субъектов – государственных органов и их должностных лиц. Однако полностью на них она не замыкается. В советской юридической доктрине в духе того времени было принято относить к таковым не только государственно-властные субъекты, но и общественные организации[2]. В настоящее время теория, определяющая основные характеристики правоприменительной деятельности, не исключает участия в ней субъектов, не облеченных государственной властью. Д.Ю. Полдников, который также выстраивает дефиницию правоприменения через деятельность компетентных органов государства, отдельно в числе правоприменителей называет и иные субъекты, наделенные полномочиями решать какое-либо индивидуально-конкретное дело и разрешать ситуацию с юридическим содержанием (образовательные и страховые организации, работодатели)[3].

Заслуживает поддержки точка зрения С.В. Яркового, относящего к субъектам правоприменения помимо органов государственного управления

---

[1] См.: Теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. М.М. Рассолова, А.И. Клименко. М., 2021. С. 272.

[2] См.: *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 54.

[3] См.: Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. М., 2023. С. 376-377.

подведомственные им учреждения и иные организации, в компетенцию которых входит осуществление контрольно-надзорной деятельности и иных функций публичного управления, направленных на реализацию материальных норм административного и иных отраслей права в отношении определенного или неопределенного круга физических или юридических лиц через принятие соответствующих актов[1]. В то же время данная деятельность рассматривается автором в контексте «административного правоприменения», более узкого, как следует из его идеи, чем «применение норм административного права», поскольку деятельность органов правосудия по применению таковых он к административному правоприменению не относит. Точка зрения, согласно которой суд не вписывается в механизм административно-правоприменительной деятельности, высказывалась и ранее[2]. Безусловно, она имеет право на существование, если иметь в виду общее деление субъектов применения норм административного права на судебные и несудебные (административные). При этом вряд ли можно считать нелогичным отнесение судебного правоприменения к административно-правоприменительной деятельности, имея в виду, что суд также применяет нормы административного права, рассматривая административные дела и дела об административных правонарушениях.

Применение норм права, в том числе административного, выражается в соответствующих актах, под которыми одновременно понимается как действие, так и документ, фиксирующий властно-волевое решение уполномоченного субъекта в рамках разрешения конкретного юридического дела[3]. Вынесением актов правоприменения обусловливается возникновение

---

[1] См.: *Ярковой С.В.* Административная правоприменительная деятельность: история научного осмысления, сущностная характеристика // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. № 3 (74). С. 53-54.

[2] См.: Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 26-32.

[3] См.: *Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К.* Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2018. С. 483.

правоотношений, в которых либо управомоченной стороной становятся физическое лицо или организация, а обязанной – публично-властный орган или подведомственное ему учреждение, либо на физическое лицо или организацию возлагаются различные обязанности, в том числе связанные с привлечением к юридической ответственности[1].

Сущность правоприменительных актов раскрывается и через их относимость к более общей категории – правовым актам. В частности, Е.М. Кузьминой, в первую очередь, отмечается их принадлежность к правовым актам в качестве их самостоятельной разновидности, принятых уполномоченным субъектом на основании нормы праву для решения индивидуально-конкретного дела[2]. Как и любой правовой акт они выражают властные веления, имеют официальный характер и обязательную силу[3].

Акты правоприменения имеют существенное значение для механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров ввиду обеспечения ими публично-властной конкретизации нормативных предписаний[4] в отношении возникающих в данной сфере ситуаций и участников соответствующих социальных связей. Указанная конкретизация предполагает наличие персонально-императивных велений при разрешении персонифицированного юридического дела[5].

В административном праве не следует отождествлять правоприменительные акты и правовые акты управления, поскольку правовые акты управления, во-первых, могут носить нормативный характер, а во-

---

[1] См.: *Сырых В.М.* Теория государства и права: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 262.

[2] См.: *Кузьмина Е.М.* Правоприменительные акты: соответствие формы и содержания// Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2015. № 14. С. 136.

[3] См.: *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 17.

[4] См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 3: Практика реализации права. Правоприменительная практика. Ярославль, 1997. С. 89.

[5] См.: *Гайниев Л.С.* Акты судебного правоприменения в системе правоприменительных актов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2019. № 14. С. 101.

вторых, к ним не относятся акты судебного правоприменения ввиду того, что природа судебной власти предполагает принятие актов правосудия, а не управления. Таким образом, лишь отдельные правовые акты управления могут быть отнесены к правоприменительным актам, если они приняты органами исполнительной власти или их должностными лицами либо отдельными организациями с публично-властной компетенцией (юридическими лицами публичного права).

Особенности административных правоотношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров определяют и специфику правоприменительных актов в данной сфере. С одной стороны, они могут носить общераспространенный характер, будучи издаваемыми в рамках не образовательных правоотношений, а иных – возникающих во всех отраслях и сферах государственного управления – контрольно-надзорных, административно-юрисдикционных (предписание об устранении выявленных нарушений требований к образовательной деятельности, постановление о назначении административного наказания за соответствующие нарушения). В этом смысле они выступают как одно из правовых средств осуществления организующей деятельности государства[1] на всей его территории. В то же время сама подготовка обучающихся и научно-педагогических кадров требует организации правоприменения внутри вуза и совершения специфических правоприменительных действий органами государственного управления в сфере науки и высшего образования.

В зависимости от субъектов, уполномоченных принимать акты правоприменения в исследуемой сфере, их можно подразделить на следующие виды:

1) принимаемые органами исполнительной власти и их должностными лицами. Поскольку полномочия по осуществлению государственного управления в сфере высшего образования и подготовки научно-

[1] См.: *Дюрягин И.Я.* Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 135.

педагогических кадров сконцентрированы у центральных органов исполнительной власти, это определяет федеральный уровень и правоприменительного компонента государственного управления. В частности, распоряжением Правительства РФ утверждается состав Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России[1]. Отраслевые органы исполнительной власти издают правоприменительные акты, призванные обеспечить организацию высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров как в целом, так и внутри системы соответствующего органа. Так, Минобрнауки России издает приказы о выдаче диплома кандидата или доктора наук, об отмене решения диссертационного совета о присуждении ученой степени и об отказе в выдаче диплома[2], о присвоении ученого звания и выдаче аттестата либо об отказе в этом[3], что характеризует его правоприменительную деятельность как распространенную на всю сферу подготовки научно-педагогических кадров. Внутрисистемная правоприменительная деятельность органов исполнительной власти выражается в проведении проверок деятельности находящихся в их ведении вузов с вынесением по их результатам актов правоприменения; например, в ведомственных вузах МВД России таковым является акт о результатах инспектирования[4];

---

[1] См.: п. 9(7) Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 237 (в ред. от 25 января 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 14, ст. 1996; 2024. № 5, ст. 710.

[2] См.: п. 50 Положения о присуждении ученых степеней, утв. Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 16 октября 2024 г.) «О порядке присуждения ученых степеней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 40 (ч. III), ст. 5074; 2024. № 43, ст. 6403.

[3] См.: п. 31 Положения о присвоении ученых званий, утв. Постановлением Правительства РФ от 20 октября 2023 г. № 1746 «О порядке присвоения ученых званий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 44, ст. 7874.

[4] См.: п. 42 Инструкции по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок образовательных организаций, находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 3 марта 2016 г. № 100 (в ред. от 24 сентября 2019 г.) «Об организации контроля за деятельностью образовательных организаций, находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

2) принимаемые органами судебной власти. Обеспечение законности и государственной дисциплины в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров обеспечивается в том числе и путем применения мер административной ответственности к образовательным организациям, органам исполнительной власти, уполномоченным в сфере образования, и их должностным лицам. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 30 ноября 2024 г.)[1] предусмотрены специальные составы, предполагающие применение административных наказаний за нарушение различных правил в сфере деятельности образовательных организаций, в том числе вузов (ст. 19.30-19.30.2). Все они подведомственны органам правосудия, которые выносят акты правоприменения по соответствующим делам (постановления о назначении административного наказания, о прекращении производства по делу);

3) принимаемые образовательными организациями высшего образования. Правоприменительная деятельность данных организаций связана с рассмотренной ранее спецификой административных правоотношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Наличие законодательно обусловленного публичного интереса в подготовке квалифицированных кадров для народного хозяйства, иных областей жизнедеятельности и повышения собственного кадрового потенциала вузов способствует осуществлению правоприменительной деятельности внутриорганизационного характера администрацией вуза и иными уполномоченными субъектами. Здесь можно выделить акты о привлечении обучающихся к дисциплинарной ответственности, применении к ним поощрений, решения диссертационных советов о присуждении ученых степеней докторов и кандидатов наук.

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I), ст. 1; Рос. газета. 2024. 6 дек.

В зависимости от уровня нормативно-правового регулирования они делятся на следующие виды:

1) предусмотренные на законодательном уровне. Наименования таких правоприменительных актов содержатся непосредственно в федеральных законах. Как правило, это те акты, которые имеют универсальный характер и принимаются не только в рассматриваемой сфере, но и в других отраслях и сферах государственного управления. Единый тип наименования обеспечивает системность правоприменительной деятельности, имеет для нее упорядочивающее значение. К ним относятся такие акты, как представления об устранении допущенных нарушений, постановления о назначении административных наказаний. В то же время подобные акты могут быть предусмотрены не только в контрольно-надзорном и административно-деликтном законодательстве. В законодательстве об образовании отдельные виды правоприменительных актов находят конкретизацию, будучи привязанными к соответствующей сфере государственного управления. Их разновидностями является, например, ряд решений (о предоставлении временной лицензии; о возврате соискателю лицензии или лицензиату заявления и прилагаемых к нему документов; о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации по образовательным программам высшего образования). Лишь отдельные разновидности правоприменительных актов, характерных исключительно для сферы высшего образования, определены непосредственно в законодательстве (в частности, решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений);

2) предусмотренные на уровне подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти. Законодательство о науке и государственной научно-технической политике в очень сжатом виде регулирует вопросы подготовки кадров, отдавая их разрешение на подзаконный уровень. Поэтому разновидности правоприменительных актов в данной сфере устанавливаются преимущественно федеральными органами

государственного управления. Так, на рассматриваемом уровне урегулировано издание приказов о присвоении ученого звания и выдаче аттестата либо об отказе в этом; приказов о выдаче диплома кандидата или доктора наук, об отмене решения диссертационного совета о присуждении ученой степени и об отказе в выдаче диплома. В сфере высшего образования привлечение к дисциплинарной ответственности оформляется приказом (распоряжением) руководителя образовательной организации о применении дисциплинарного взыскания, что также урегулировано на уровне нормативного акта органа исполнительной власти[1];

3) предусмотренные на локальном уровне. В сфере высшего образования законодатель определяет общие условия совершения каких-либо правоприменительных действий, которые оформляются «распорядительным актом» организации. Если точное наименование такого акта не определено на уровне нормативно-правового регулирования органов государственного управления, то оно устанавливается на локальном уровне. Такие «распорядительные акты» в практике локального регулирования вузов именуются приказами. В частности, перевод студента с платного обучения на бесплатное согласно локальным актам оформляется приказом[2]. В сфере подготовки научно-педагогических кадров наметилась тенденция автономизации деятельности вузов и научных организаций, которым предоставлено право на самостоятельное присуждение ученых степеней. Условия и порядок присуждения они также устанавливают самостоятельно на уровне локального регулирования, и, соответственно, федеральные правила на эту деятельность не распространяются. Например, согласно правилам,

---

[1] См.: п. 13 Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания, утв. Приказом Минобрнауки России от 15 марта 2013 г. № 185 (в ред. от 21 апреля 2016 г.) // Рос. газета. 2013. 26 июня; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 23.05.2016.

[2] См., например: Приказ Финуниверситета от 13 января 2017 г. № 0023/о (в ред. от 2 октября 2018 г. № 1810/о) «О порядке перехода обучающихся Финансового университета с платного обучения на бесплатное» // Официальный сайт Финансового университета при Правительстве РФ. URL: http://www.fa.ru/stud/free/Pages/Home.aspx (дата обращения: 15.09.2024).

установленным в Высшей школе экономики, диссертационный совет может принимать решения: о присуждении ученой степени и о выдаче диплома доктора наук (DS) или кандидата наук (PhD); об отказе в присуждении ученой степени и повторной защите диссертации; о присуждении соискателю ученой степени cum laude (с отличием)[1].

По признаку роли в процессе применения норм административного законодательства, регулирующего сферу высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, можно выделить следующие виды актов правоприменения:

а) основные акты, содержащие в себе итоговый результат правоприменения. Данные акты определяют правовое состояние субъектов, вытекающее из факта их вынесения. На их основе субъекты могут приобретать специальные права, обязанности, терпеть неблагоприятные последствия назначенных наказаний (административных, дисциплинарных). К таким актам относятся, в частности, постановления о назначении административных наказаний, приказы о присвоении ученого звания и выдаче аттестата либо об отказе в этом;

а) промежуточные (вспомогательные) акты, сопровождающие процесс правоприменения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Они предусматриваются в нормативных правовых актах, регулирующих сложные виды административного процесса, состоящие из ряда этапов, на каждом из которых могут приниматься свои акты до вынесения итогового решения. Таковыми могут быть протоколы об административном правонарушении, протоколы о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере высшего образования. Решение диссертационного совета о присуждении ученой степени также, по сути, является промежуточным актом

[1] См.: Положение о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», утв. ученым советом НИУ ВШЭ 30 марта 2018 г. // Официальный сайт Высшей школы экономики. URL: https://www.hse.ru/docs/218589582.html (дата обращения: 16.09.2024).

правоприменения, поскольку само по себе оно не влечет возникновения статуса кандидата или доктора наук, требуя утверждения Минобрнауки России после рассмотрения диссертации в Высшей аттестационной комиссии.

В зависимости от характера правового воздействия можно выделить следующие виды правоприменительных актов:

а) акты регулятивно-исполнительного характера, которыми оформляется текущая управленческая деятельность властвующих субъектов в рассматриваемых отношениях по реализации уполномочивающих и обязывающих норм. В частности, среди них можно выделить приказ о зачислении в образовательную организацию высшего образования[1];

б) акты охранительного характера, обеспечивающие законность и дисциплину в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. К данной разновидности относятся правоприменительные акты, принимаемые в рамках производства о применении дисциплинарных взысканий к обучающимся, производства по делам об административных правонарушениях в сфере высшего образования. В контрольно-надзорном производстве представление об устранении выявленных нарушений в образовательной деятельности также имеет охранительную направленность.

Таким образом, можно заключить, что акты правоприменения как часть механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров представляют собой правовые акты, принятые компетентными органами исполнительной власти и их должностными лицами, органами судебной власти, органами управления образовательных организаций высшего образования и направленные на реализацию персонально-императивных велений при разрешении имеющих

[1] См.: п. 83 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утв. Приказом Минобрнауки России от 21 августа 2020 г. № 1076 (в ред. от 16 ноября 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.09.2020; 27.11.2023.

управленческое содержание индивидуально-конкретных дел в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Довольно широкий перечень таких актов обусловливает целесообразность их классификации по различным критериям, что обеспечивает систематизацию научных знаний по данному вопросу и способствует выработке подходов к возможному совершенствованию нормативно-правового регулирования в данной сфере. Особенно это касается правоприменительных актов, специфичных для сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, ввиду отсутствия их точного обозначения в законодательстве при том, что практика образовательных организаций показывает наличие единообразного подхода к их наименованию.

3.4. Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Понятие правовых средств является одним из наиболее распространенных в научной литературе, и его можно отнести числу основных категорий теории права. Однако уровень его исследованности не позволяет говорить о том, что выработано единое понимание правовых средств и составляющих его элементов.

Данное понятие может использоваться в научных трудах в контексте иных категорий, помогая раскрывать их содержание. Например, Л.П. Рассказов показывает, через какие правовые средства может быть реализовано дозволение как способ правового регулирования[1]. Имеются и представления, фактически отождествляющие его с механизмом правового регулирования. Так, в одном из изданий правовые средства выражены через такие элементы, как нормы права, правовые отношения и акты реализации права, и те же самые элементы включены в механизм правового регулирования. При этом

[1] См.: *Рассказов Л.П.* Теория государства и права: углубленный курс: учебник. 2-е изд. М., 2023. С. 466.

дефиниция правовых средств, выраженная через их основные признаки, как того требует общий принцип конструирования определений понятий, не сформулирована[1].

Аналогичный подход, но в усложненном варианте представлен Е.А. Березиной, выделяющей в механизме правового регулирования правовые средства общего нормативного регулирования (правовые нормы, нормативно-правовые и правоинтерпретационные акты) и правовые средства индивидуального характера (правоотношения, юридические факты, правореализационные и правоприменительные акты)[2]. Определение правовых средств через их набор не отличается единообразием и имеет большую вариативность. С.С. Алексеев указывал в их числе права, средства юридической техники, договоры, индивидуальные веления и предписания и иные инструменты регулирования, которые необходимо рассматривать в единстве характерных для них формы и содержания[3].

В то же время еще в советской юридической науке подобные суждения подвергались конструктивной критике в связи с тем, что все составляющие дефиниции правовых средств (нормативные правовые акты, правовые отношения и иные традиционные объекты изучения юридической науки) имеют собственные научно определенные понятия. Поэтому использование термина «правовое средство» оправданно тогда, когда правовые нормы, правоотношения и правовые институты отграничиваются от явлений, не укладывающихся в содержание устоявшихся терминов[4]. Однако в данном отношении выработка определения данного понятия представляет сложность.

---

[1] См.: *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 372-376.

[2] См.: Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 5-е изд., перераб. и доп. М, 2023. С. 200-201.

[3] См.: *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12.

[4] См.: *Пугинский Б.И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юридическая литература, 1984. С. 84-85.

Например, А.В. Мильков, посвятив исследованию этого понятия ряд статей[1], изучив различные точки зрения, так и не сформулировал собственного определения.

Институциональная теория правовых средств была предложена В.А. Сапуном, который обозначает их в виде имеющих регулятивный потенциал институционных образований, отличающихся реальной применимостью, использование которых в юридической практике обеспечивает достижимость общественно полезных целей[2].

Деятельностно-институциональную характеристику правовых средств предлагает выделять Ю.Б. Батурина, поскольку они отражают функционально-динамическую сторону как права в целом, так и правовых явлений в частности. Деятельностная сторона правовых средств связана с их инструментальной природой, определяющей их сущность как инструментов, используемых субъектами в юридической деятельности. Институциональное предназначение правовых средств обусловлено тем, что они являются известными правовыми явлениями в структуре права[3].

В отличие от Ю.Б. Батуриной в несколько усеченном формате правовые средства предлагает рассматривать П.В. Попинов, выделяющий сугубо инструментальную природу правовых средств, которая выражается в инструментах правового регулирования, установленных правовыми нормами и обусловленных теми или иными целями и задачами[4].

А.В. Малько также не выделяет институциональную сторону правовых средств, однако предлагаемая им дефиниция является более широкой и точной, поскольку среди правовых явлений, образующих данное понятие, им

---

[1] См.: *Мильков А.В.* К определению понятия «правовые средства» // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113-115; *Он же.* Заметки к вопросу о разработке теории правовых средств // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 1. С. 43-46.

[2] См.: *Сапун В.А.* Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 47-60.

[3] См.: *Батурина Ю.Б.* Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 8.

[4] См.: *Попинов П.В.* Правовые средства регулирования рыночных отношений в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005. С. 7.

выделены не только инструменты (установления), но и технологии (деяния). Их сочетание позволяет достигать общественно значимые цели, удовлетворять интересы субъектов права[1].

Разнообразие взглядов по поводу содержательного наполнения понятия правовых средств не способствует единству взглядов в отраслевых юридических науках, в том числе в административном праве. Фактически отраслевые исследования проводятся параллельно общетеоретическим, либо представители отраслевых юридических наук выбирают какой-либо из многочисленных общетеоретических вариантов и на его основе выстраивают собственную конструкцию правовых средств (административно-правовых, гражданско-правовых и др.).

Например, И.И. Веремеенко рассматривал административно-правовые средства в контексте механизма административно-правового регулирования, используя при этом прием их перечисления и относя к ним нормы административного права, административные правоотношения и административно-правовые акты[2]. Руководствуясь тем же подходом, А.П. Коренев дополнил перечень административно-правовых средств правоинтерпретационными актами и принципами административного права[3].

Наличие многочисленных разработок понятия правовых средств в теории права и отраслевых юридических науках, включая административное право, так и не привело к формированию комплексной концепции правовых средств в виде отдельного научного направления, обеспечивающего выработку подходов к их эффективному использованию в рамках реализации правосубъектности субъектов права. При этом можно заметить, что в теории права правовые средства исследуются как таковые без привязки к какой-либо сфере человеческой деятельности. В отраслевых юридических науках термин «правовые средства» используется как исходное начало для характеристики

---

[1] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 463.
[2] См.: *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. Предмет и понятие. М., 1981. С. 48.
[3] См.: *Коренев А.П.* Административное право России (в трех частях). Ч. 1. М., 1999. С. 42.

сегмента правового регулирования, охватывающего социальные связи с единым родовым содержанием. В частности, понятие административно-правовых средств исследуется не само по себе, а с привязкой к отраслям и сферам государственного управления, административно-правовым институтам[1].

В этом видится определенная направленность административно-правовых средств. Их существование предопределяется наличием цели. Средство и цель являются парными понятиями: для достижения какой-либо цели используется набор средств. В административном праве эти средства закрепляются в содержании административно-правовых норм. Без нормы права административно-правовое средство организующего воздействия существовать не может. Это является обязательным условием их претворения в жизнь, практического использования и достижения целей государственного управления. Иначе введение «административно-правового средства» как категории административного права было бы лишено смысла.

Что касается правовой организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, то она является не только сферой применения норм административного права, но и очевидной целью государственного управления. Ее наличие предопределяется конституционными положениями, гарантирующими получение высшего образования на конкурсной основе в соответствующих образовательных организациях, имеющих квалифицированные научно-педагогические кадры.

---

[1] См., например: *Равнюшкин А.В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: дис. … канд. юрид. наук. М., 2015. 245 с.; *Пикина Е.А., Беженцев А.А.* Понятие и сущность административно-правовых средств управленческой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения // Закон и право. 2018. № 10. С. 150-155; *Куракин А.В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Люберцы, 2008. 432 с.; *Корнаухова Т.В.* Административно-правовые средства противодействия терроризму в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 204 с.; *Малышев Е.А.* Административно-правовые средства регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации. 2-е изд., стереотипное. М., 2016. 194 с.

Совершенно очевидно, что проблема административно-правовых средств организующего воздействия обусловлена потребностью в выявлении наиболее действенных способов и путей достижения целей административно-правового регулирования, которые отвечают насущным потребностям общественного развития в охваченных правом сферах жизнедеятельности социума. Сказанное справедливо и для сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, поскольку необходимость преобразований в народном хозяйстве, социально-культурной области и обществе в целом невозможно без надлежащей правовой организации высшего образования, что может быть достигнуто совершенствованием соответствующих административно-правовых средств.

Можно выделить характерные особенности административно-правовых средств организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

1. Публично-правовой характер, вытекающий из специфики самого административно-правового регулирования, призванного обеспечивать реализацию публичного интереса. Безусловно, имеют место потребности конкретных физических лиц (студентов, абитуриентов, докторантов и др.) в повышении своего образовательного уровня, роста в качестве научно-педагогического работника, но эти потребности одновременно соответствуют интересам государства и общества. Их реализация обеспечивает поступательное общественное развитие.

2. Государственно-управленческий характер, вытекающий из их публично-правовой природы. Закрепляя в нормах права исследуемые административно-правовые средства, законодатель определяет и управленческую компетенцию органов государственного управления по их реализации, обеспечению выполнения образовательными организациями высшего образования всех требований к организации обучения и подготовки научно-педагогических кадров независимо от формы собственности этих организаций (государственные, муниципальные, частные).

3. Наличие специфической правовой формы их внешнего выражения, обусловленной административно-правовой природой организационно-управленческих отношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Они предусматриваются в законодательстве, содержащем преимущественно нормы административного права (об образовании, о науке и государственной научно-технической политике), выражаются в актах управления, правоприменительных актах, локальных актах образовательных организаций высшего образования и научных организаций.

4. Наличие собственного целевого предназначения, которое обусловлено социальной ролью сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Цель определяется в соответствии с законодательством об образовании и о науке и государственной научно-технической политике, то есть обеспечение реализации административно-правовых норм, гарантирующих право на получение высшего образования и подготовку научно-педагогических кадров для вузов.

Для определения сущности рассматриваемых административно-правовых средств важно выявление их содержательной стороны. В данном случае целесообразно использование концепции А.В. Малько о выражении правовых средств через правовые установления и действия (технологии). В этом смысле вряд ли целесообразно отождествление административно-правовых средств организующего воздействия с какими-либо другими элементами механизма административно-правового регулирования – нормами, правоотношениями, актами применения права и др. Если бы все они причислялись к административно-правовым средствам организующего воздействия, тогда было бы невозможным выделение последних в качестве самостоятельного элемента указанного механизма. У административно-правовых средств организующего воздействия, в том числе и в рассматриваемой сфере, имеется собственное нормативно установленное содержание. Если их рассматривать как правовые установления, то в каждой

сфере или отрасли государственного управления административно-правовые средства организующего воздействия уникальны. В какой-то мере они, безусловно, совпадают с универсальными административно-правовыми средствами, применяемыми для обеспечения надлежащего функционирования других отраслей и сфер (государственная регистрация в качестве юридического лица, лицензирование, аккредитация). В то же время наличие собственных административно-правовых средств организующего воздействия в каждой отрасли или сфере государственного управления делает возможным рассмотрение их как самостоятельного элемента механизма административно-правового регулирования.

Их содержание определяется объективным ходом развития социума, постоянно обнажающего новые потребности и недостатки существующего регулирования. Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров претерпели определенную трансформацию в связи с принятием в 2012 г. нового законодательства об образовании, что выразилось в коррекции уровней образования, в том числе высшего, и ликвидации послевузовского профессионального образования. Среди последних существенных изменений следует выделить устранение цикличности прохождения государственной аккредитации образовательной деятельности и усиление научного компонента в процессе подготовки аспирантов.

Содержательно рассматриваемые административно-правовые средства имеют организационное предназначение, обеспечивая надлежащее функционирование исследуемой сферы. Помимо введения указанных уровней к административно-правовым средствам организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров следует отнести установление требований к поступлению абитуриентов в вузы, включая прохождение процедуры единого государственного экзамена, введение государственных образовательных стандартов, требований и образовательных программ, организацию обучения студентов и аспирантов, в том числе

проведения промежуточной и итоговой государственной аттестации, введение для профессорско-преподавательского состава вузов системы государственной научной аттестации.

Перечисленные компоненты организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, будучи оформленными в нормативные установления, при их реализации превращаются в технологический процесс, обеспечивающий непрерывное функционирование системы вузовского обучения и подготовки научно-педагогических кадров.

Установление требований к поступлению абитуриентов в вузы выступает в качестве первичного административно-правового средства организации получения высшего образования, на основе которого впоследствии выстраиваются соответствующие образовательные правоотношения. От его надлежащей нормативной проработки и практической реализации зависит качественное наполнение контингента обучающихся лицами, обладающими способностями к освоению образовательных программ того или иного профиля, чем в свою очередь определяется возможность повышения кадрового потенциала страны. Вместе с тем содержание данного административно-правового средства подвержено изменениям. Образовательная политика последних полутора десятилетий привела к укоренению такой формы вступительных испытаний, как единый государственный экзамен, проводимый по унифицированному стандарту, создающий равные условия для абитуриентов и связанный с меньшими коррупционными рисками по сравнению с предшествующей формой поступления. Кроме того, специфика милитаризованных вузов предполагает более строгий подход, обозначаемый как профессиональный отбор кандидатов, который включает определение их годности по состоянию здоровья, профессиональной пригодности на основе психологического и психофизиологического обследования, социально-психологического

изучения, а также уровня физической подготовленности, выявляемой посредством сдачи нормативов[1].

Современное образование, в том числе высшее, требует стандартизации. Для этих целей используется административно-правовое средство его организации в виде введения федеральных государственных образовательных стандартов, которыми определяются унифицированные характеристики приобретаемых компетенций, что впоследствии позволяет работодателю определить, какие знания, умения и навыки приобрел выпускник безотносительно к тому, какую образовательную организацию он закончил. Кроме того, на основе оценки соблюдения указанных стандартов выстраивается реализация функции контроля со стороны Рособрнадзора в связи с осуществлением процедур аккредитации, лицензирования, государственного контроля (надзора) в сфере образования[2]. Если исходить из ч. 1 ст. 11 Закона об образовании, федеральные государственные требования имеют аналогичное предназначение, однако используются лишь для целей организации подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Рассматриваемая стандартизация является фактором, от которого всецело зависит еще одно административно-правовое средство организации высшего образования, – образовательные программы, поскольку их структура, условия реализации и результаты освоения определяются образовательным стандартом. Основу деления образовательных программ в высшем образовании составляют его уровни, что закономерно с точки зрения необходимости содержательного наполнения образовательного процесса в бакалавриате, магистратуре, специалитете, аспирантуре и других уровнях сообразно их специфике.

---

[1] См., например: Официальный сайт Московского высшего общевойскового командного училища. URL: mvoku.mil.ru/Postupayuschim (дата обращения: 16.11.2024).

[2] См.: *Княгинина Н.В.* Что мы знаем о ФГОС? Зачем нужны образовательные стандарты, как они менялись и исследовались (ч. 1) // Образовательная политика. 2020. № 4 (84). С. 48-49.

Освоение профессиональных компетенций, обозначенных в государственном образовательном стандарте, происходит в ходе осуществления образовательного процесса, включающего изучение обучающимися дисциплин, подготовку научно-исследовательских работ, прохождение практик, промежуточной и государственной итоговой аттестации[1], что в совокупности образует отдельное административно-правовое средство организации высшего образования. При этом государственная итоговая аттестация выступает в качестве связующего звена по отношению ко всему предшествующему ей процессу обучения, а также способствует выявлению степени овладения выпускниками профессиональными компетенциями[2]. Административно-правовой характер данному средству придает предопределенность образовательного процесса в вузах управленческой деятельностью федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере высшего образования, начиная с реализации утвержденных Минобрнауки России государственных образовательных стандартов и заканчивая государственной итоговой аттестацией, которая связана с оценкой от имени государства степени освоения образовательных программ и выдачей документа о высшем образовании.

Образовательный процесс в вузе зависит от компетентности профессорско-преподавательского состава, наращивание которой происходит за счет различных механизмов. Одним из них является государственная научная аттестация в формах присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий, которая выступает в качестве одного из важнейших административно-правовых средств организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, будучи охваченной сферой

---

[1] См.: *Ковтун Е.Н., Родионова С.Е.* Промежуточная и итоговая аттестация при компетентностном подходе: применение инновационных образовательных технологий // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Филология. Журналистика. 2013. № 4. С. 110.

[2] См.: *Елина Е.Г., Чувакин А.А.* Итоговая государственная аттестация в условиях реализации федерального государственного образовательного стандарта // Известия Саратовского университета. Серия: Философия. Психология. Педагогика. 2012. Т. 12. № 1. С. 108-112.

деятельности Минобрнауки России. Она обеспечивает повышение научного уровня соискателей указанных степеней и званий, что положительно влияет на механизм передачи знаний обучающимся и на уровень этих знаний.

Исходя из вышеизложенного административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров можно определить как предусмотренные нормами административного права установления и действия, осуществляемые уполномоченными органами исполнительной власти, образовательными организациями высшего образования и научными организациями и направленные на создание надлежащих условий для реализации права граждан на получение высшего образования и подготовки квалифицированных научно-педагогических кадров.

Основные направления совершенствования указанных средств корректируются с учетом формирования новых запросов государства и общества в данной сфере. В настоящее время сложная внешнеполитическая обстановка, обусловливающая необходимость пересмотра участия России в Болонском процессе, диктует необходимость выработки перспективных подходов к административно-правовой организации системы высшего образования и используемым для этого правовым средствам для формирования новой модели, учитывающей лучшие стороны советского и российского опыта и новые вызовы. В системе подготовки научно-педагогических кадров в контексте оптимизации административно-правовых средств ее обеспечения видится необходимым совершенствование оснований и порядка присвоения ученых званий, процедур присуждения ученых степеней с использованием дистанционных механизмов, подготовки диссертаций в докторантуре и в рамках прикрепления к вузам без освоения программ аспирантуры.

3.5. Меры административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Большое значение для системы административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров имеют методы управленческой деятельности, которые являются необходимым элементом публичного управления в данной сфере. Понятие данных методов не вызывает существенных разногласий в научной литературе. Согласно одному из определений они представляют собой способы достижения целей, решения задач, реализации функций государственного управления органами исполнительной власти[1]. С точки зрения специфики рассматриваемой тематики можно лишь дополнить данное определение указанием на то, что эти способы характерны не только для органов исполнительной власти, но для организаций, через которые реализуются функции государственного управления, обеспечивается достижение публичного интереса. Методы, применяемые администрацией вузов к обучающимся, – это тоже методы управленческой деятельности, направленные на проведение государственной политики в сфере высшего образования.

В указанных методах отражается характер реализуемых субъектом управления полномочий в отношении объекта управления, выражается юридически властная компетенция управляющего субъекта. Применение данных методов способствует установлению необходимого порядка в управленческой системе благодаря организующему характеру и упорядочивающему предназначению.

Методы управленческой деятельности многочисленны и подразделяются по ряду классификационных критериев. Например, в

[1] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. 6-е изд., доп. и пересмотр. М., 2020. С. 355.

зависимости от юридических свойств они делятся на правовые и неправовые, а по содержанию – на административные и экономические. Вместе с тем определяющим является характер воздействия на участников управленческой деятельности, и здесь принято выделять универсальные (всеобщие) методы управленческой деятельности. Однако единства взглядов по вопросу их структурирования нет. Одни авторы выделяют методы убеждения и принуждения[1], другие дополняют их методом поощрения[2]. Представляется, что выделение лишь первых двух не отражает всех сторон управленческого воздействия на объекты управления. Одновременно обозначение поощрения как самостоятельного метода не выглядит оправданным по причине того, что поощрение может быть частью убеждения, которое может проявляться не только в овладении вниманием, в разъяснениях правил поведения, во внушении, но и в реализации побудительных механизмов. Поэтому предпочтительным является иное деление всеобщих методов управленческой деятельности – на убеждение, принуждение и стимулирование. Поощрение же реализуется в рамках методов убеждения и стимулирования; при стимулировании оно носит заранее обусловленный характер, а лицо, достигшее необходимого результата, вправе требовать от субъекта управления заслуженную награду[3].

Несмотря на первичность по сравнению с принуждением, меры убеждения не распространены в законодательстве, в том числе и в законодательстве об образовании и о государственной научно-технической политике. Кроме того, не разграничивается применение поощрения в зависимости от принадлежности к методам убеждения или стимулирования. Законодатель лишь указывает среди полномочий образовательной организации на возможность применения поощрения к обучающимся

---

[1] См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 217.
[2] См.: *Волков А.М., Дугенец А.С.* Административное право: учебник. М., 2017. С. 162-164.
[3] См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 153-154.

безотносительно к тому, какой метод реализуется. Данный подход экстраполируется и на локальное нормативное регулирование образовательных организаций высшего образования, где предусматриваются единые перечни возможных поощрений. Так, локальные акты разных вузов содержат такие виды поощрений обучающихся, как награждение почетной грамотой, объявление благодарности, награждение благодарственным письмом, награждение дипломом, размещение информации об успехах обучающегося на информационном стенде, премирование[1]. С одной стороны, объяснима позиция законодателя, делающего ставку на локальное регулирование этого вопроса: у разных вузов разные возможности по реализации награждений, особенно это касается материальных поощрений. С другой стороны, право на поощрение за достигнутые успехи в учебе является одним из основных прав обучающихся, но механизмы такого воздействия законодательно не предусмотрены. Поощрения являются одним из стимулов к учебе, и урегулирование основных поощрительных механизмов в законодательстве способствовало бы повышению эффективности образовательного процесса.

Что касается системы подготовки научных кадров, то это одно из наиболее проблемных направлений законодательного регулирования с точки зрения создания стимулов, которые имеют первоочередное значение для привлечения молодых кадров в научную и научно-педагогическую сферу. В настоящее российская система подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре переживает непростой период. Росту числа аспирантов

[1] См., например: Положение о награждении работников и обучающихся университета, утв. ученым советом ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» 30 декабря 2019 г. // Официальный сайт Юго-Западного государственного университета. URL: https://swsu.ru/omk/normative_documents_cm/%D0%9F%2064.036-2019_3.0_.pdf (дата обращения: 19.09.2024); Положение о поощрении студентов, аспирантов, молодых учёных и их научных руководителей – участников внеакадемических конкурсов научных работ и олимпиад, утв. ректором ФГБОУ ВПО «Белгородская государственная сельскохозяйственная академия имени В.Я. Горина» // Официальный сайт Белгородской государственной сельскохозяйственной академии имени В.Я. Горина. URL: https://bsaa.edu.ru/upload/iblock/172/polozh_o_pooschrenii.pdf (дата обращения: 19.09.2024).

корреспондирует снижение процента защит, а интерес выпускников вузов к защите кандидатской диссертации и построению академической карьеры остается невысоким[1]. На уровне государственной политики такое положение вещей не в последнюю очередь обусловлено значительным снижением уровня финансирования научных исследований в проценте от внутреннего валового продукты страны по сравнению с советским (особенно, послевоенным) периодом Российской истории[2]. В то же время, наряду с вопросами финансирования, на уровне отраслевого регулирования также сохраняет актуальность ряд организационных вопросов, требующих пристального внимания.

Подготовка квалифицированного научно-педагогического работника представляет собой сложную задачу, требующую значительных временных и материальных ресурсов. Фактически между моментом поступления в аспирантуру и полноценным погружением в педагогическую и исследовательскую деятельность, позволяющую молодому преподавателю обеспечивать себя и свою семью, неизбежно проходят годы. За эти годы перед аспирантом стоят такие задачи, как подготовка и защита диссертационного исследования (что, в свою очередь, также объективно требует материальных вложений), освоение учебной программы подготовки кадров высшей квалификации, а также практическое освоение преподавательской и исследовательской работы. Кроме того, необходимо отметить небольшой процент аспирантов, осваивающих соответствующие образовательные программы за счет средств бюджетных ассигнований. Такие аспиранты ежемесячно получают стипендию, нормативный размер которой составляет 2 921 рубль либо 7 012 рублей (для аспирантов, осваивающих образовательные

---

[1] К примеру, в 1991 году из 16 322 выпускников аспирантуры 3 105 заканчивали обучение с защитой диссертации; в 2010 году это соотношение составило 33 763 к 9 611, а в 2017 году – 18 069 к 2 320 / *Тодосийчук А.В.* О совершенствовании системы подготовки и аттестации научных кадров // Экономист. № 4. 2019. С. 58.

[2] См.: *Диденко Д.В.* Статистика финансирования российского образования и науки: о чем свидетельствуют исторические данные (конец XIX - начало XXI в.) // Финансы и кредит. 2013. № 34 (562). С. 75.

программы по направлениям подготовки, определенным Минобрнауки России)[1]. Остальные вынуждены еще и оплачивать дорогостоящее обучение.

Таким образом, поступивший в аспирантуру выпускник вуза получает значительную учебную и научную нагрузку, которая, при должном уровне качества освоения, объективно оставляет не более половины рабочего времени, необходимого для поиска способов получения дохода. Государственная стипендия (при условии поступления на бюджетную основу) при этом будет ниже прожиточного минимума, расходы в связи с оплатой обучения (для внебюджетной формы), а также в связи с подготовкой и защитой диссертации, в большинстве случаев, потребуют займа, а достижение перспективы обретения стабильной, престижной, достойно оплачиваемой работы научно-педагогического работника займет годы. Типичный амбициозный выпускник современного российского вуза чаще отдаст предпочтение трудоустройству по специальности, которое в среднем будет гарантировать кратно более высокий уровень ежемесячного дохода.

Естественно, при описании данных проблем будет несправедливо утверждать, что государство не принимает мер по поддержке аспирантов и молодых ученых.

Прежде всего, аспиранты, достигшие выдающихся успехов в учебе и научных исследованиях, могут претендовать на получение стипендий

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2016 г. № 1390 (в ред. от 28 июня 2021 г.) «О формировании стипендиального фонда» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V), ст. 7655; 2021. № 27 (ч. III), ст. 5415.

Президента РФ[1], Правительства РФ[2], именных стипендий[3]. Для аспирантов размер стипендии Президента РФ составляет 4 500 рублей, Правительства РФ – 3 600 рублей, а среди именных необходимо отметить стипендию им. В.А. Туманова, достигающую для аспирантов объема 10 000 рублей в месяц. Последний из примеров представляется привлекательным, однако данный вид стипендии адресован исключительно осваивающим образовательные программы юридического профиля, а также предполагает высокий конкурс в виде 5 стипендий в год на аспирантов всей страны.

Данное положение вещей ставит резонный вопрос об оптимальной для аспиранта работе, позволяющей совмещать учебу с трудовой деятельностью. Наиболее удобный в этом отношении вариант – трудоустройство в той же организации, где аспирант проходит обучение, а наиболее естественная сфера деятельности, на которую и направлена подготовка в аспирантуре – научно-педагогическая стезя. Младшие преподавательские должности ассистента и преподавателя равным образом требуют от соискателя наличия высшего профессионального образования и стажа работы в образовательном учреждении не менее 1 года, однако, при наличии послевузовского профессионального образования (аспирантура, ординатура, адъюнктура) или ученой степени кандидата наук, требования к стажу отсутствуют[4]. Тогда как

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 14 февраля 2010 г. № 182 (в ред. от 27 ноября 2023 г.) «О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов, аспирантов, адъюнктов, слушателей и курсантов образовательных учреждений высшего профессионального образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 8, ст. 837; 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2009 г. № 364 (в ред. от 5 февраля 2024 г.) «О стипендиях Правительства Российской Федерации для аспирантов и студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета по очной форме в федеральных государственных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным образовательным программам высшего образования и среднего профессионального образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 18 (2 ч.), ст. 2253; 2024. № 7, ст. 960.

[3] См., напр.: Постановление Правительства РФ от 27 мая 2024 г. № 692 «О стипендиях имени А.И. Солженицына» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 23 (ч. I), ст. 3173; Постановление Правительства РФ от 30 мая 2024 г. № 723 «О стипендиях имени В.А. Туманова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 23 (ч. II), ст. 3199.

[4] См.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 11 января 2011 г. № 1н (в ред. от 25 января 2023 г.) «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей,

требование о наличии высшего образования вполне логично и естественно, стаж работы в образовательном учреждении выглядит слабой альтернативой завершению соискателем аспирантуры или присуждению ученой степени. Фактически законодательство презюмирует равенство знаний и профессиональных навыков кадра высшей квалификации, завершившего подготовку в аспирантуре и любого сотрудника вуза – методиста или секретаря, который гипотетически может получить заветный годичный стаж уже к моменту завершения обучения по программе бакалавриата. В то же время проблема занятости аспирантов может быть отчасти решена путем допущения к преподавательской работе аспирантов, завершивших первый год обучения, освоивших азы педагогического мастерства и получивших рекомендацию кафедры для официального трудоустройства на преподавательскую должность. Аспиранты уже сегодня привлекаются к педагогической работе, но исключительно в качестве учебной практики, которой, естественно, не корреспондирует оплата труда.

Возвращаясь к государственным мерам поддержки молодых ученых, необходимо также упомянуть механизм обеспечения таких кадров жильем в рамках ведомственной целевой программы «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг»[1]. Данный механизм предполагает предоставление социальных выплат для покупки жилья молодыми учеными, под которыми понимаются кадры не старше 35 лет для кандидатов наук или 40 лет для докторов наук, чей научный стаж составляет не менее 5 лет. Данная программа представляет собой действенное и современное средство предоставления

специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования» // Рос. газета. 2011. 13 мая; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.02.2023.

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 (в ред. от 7 ноября 2024 г.) «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 5, ст. 739; 2024. № 47, ст. 7113.

реальных, высоко востребованных материальных гарантий для новых представителей исследовательского сообщества. Вместе с тем, по информации Министерства науки и высшего образования Российской Федерации[1], в 2019 году по стране было выдано 154 таких сертификата, в 2020 году – 98 сертификатов. Есть все основания полагать, что реальная потребность молодых ученых в жилье гораздо выше. Основной причиной сравнительно невысоких показателей представляется критерий в виде пятилетнего стажа. Трудовые и социальные условия каждого молодого ученого сугубо индивидуальны, однако, в среднем, не менее 3-4 лет отделяет поступившего в аспирантуру от защиты диссертации, также занимает время получение документов о присуждении ученой степени, что в совокупности заметно влияет на начало исчисления пресловутого научного стажа. Иными словами, требование к стажу для молодого ученого будет выполнено после достижения им тридцатилетнего возраста, то есть к моменту, когда человек, скорее всего, вступит в брак, родит детей и с крайне большой вероятностью будет вынужден решить вопрос улучшения своих жилищных условий самостоятельно.

Однако наиболее значимое, профильное для молодых ученых направление государственной поддержки – это поддержка их научно-исследовательской деятельности. Центральное место среди таких мер поддержки занимают гранты Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых и по государственной поддержке ведущих научных школ Российской Федерации[2]. Соответственно, речь в данном случае о грантовой поддержке научных исследований молодых ученых, либо уже обладающих ученой степенью, либо являющихся членами научных школ.

---

[1] См.: Минобрнауки России возобновило выдачу жилищных сертификатов // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=21509&sphrase_id=221859 (дата обращения: 21.11.2024).

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 260 (в ред. от 26 февраля 2021 г.) «О мерах по государственной поддержке молодых российских ученых - кандидатов наук и докторов наук и ведущих научных школ Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 18, ст. 1686; 2021. № 10, ст. 1601.

Требования к первому виду, помимо наличия ученой степени, предполагают наличие у претендента научных достижений в соответствующем научном направлении, в том числе публикации статей в научных изданиях, индексируемых в базах данных Web of Science Core Collection и Scopus, участие в научных исследованиях, конференциях и семинарах, результаты интеллектуальной деятельности, результаты научной деятельности, результаты педагогической деятельности и общественное признание (премии, медали и другие награды) за 3-летний период, предшествующий году начала научного исследования. Иными словами, совокупность требований презюмирует в роли грантополучателя, молодого, но уже достаточно состоявшегося исследователя, обладающего значительными показателями научно-исследовательской, а также и педагогической деятельности. Не ставя под сомнение оправданность данных критериев, следует обратить внимание на примечательную особенность обоих видов поддержки. Она состоит в наличии такой цели, как активное вовлечение начинающих исследователей в реализацию финансируемого проекта – для гранта по поддержке молодых кандидатов наук в число соисполнителей научного исследования должно входить не менее 3 молодых (не достигших 35 лет) ученых, а также студентов и аспирантов. Говоря же о грантах по поддержке научных школ, необходимо отметить, что не менее 50 процентов средств, расходуемых на оплату труда, направляется молодым ученым научной школы. Данные положения представляют собой реализацию важнейшего приоритета по подготовке новых поколений исследователей, а также выступают в роли значимого средства финансовой поддержки аспирантов и молодых ученых. Примечательно, что речь здесь идет даже о студентах, чьи навыки и научные наработки, очевидно, будут нести для коллектива меньшую ценность по сравнению со старшими коллегами, однако стратегическую значимость их участия для любой научной школы и исследовательского сообщества поистине невозможно переоценить. Однако действительно уникальным данный механизм поддержки молодых ученых (в части грантов для поддержки

ведущих научных школ) делает правило об обязательной доле финансирования работы таких кадров, по-настоящему эффективно дополняющее встречающееся среди иных конкурсов правило об участии молодых ученых в составе исследовательских коллективов. Выглядит оправданным и перспективным включение такого правила и в другие исследовательские проекты, реализуемые научными и образовательными организациями, осуществляющими подготовку кадров высшей квалификации в аспирантуре. В этой связи следует согласиться с исследователями в том, что более полное приобщение к реализации научных проектов является одним из ключевых аспектов повышения исследовательской деятельности научно-педагогических кадров[1].

В данном контексте примечателен опыт Кембриджского университета по вовлечению обучающихся в исследовательскую деятельность. Такая платформа, как Cambridge Enterprise, выступает в качестве площадки для взаимодействия студентов, преподавателей, ученых и бизнес-сообщества[2]. Таким образом обеспечивается преемственность поколений, вовлечение обучающихся в научную деятельность на ранних стадиях посредством вовлечения в полноценные исследовательские проекты. Кроме того, участие предпринимательства служит цели коммерциализации результатов научных исследований вместе с направлением научных проектов в практическую плоскость. Ввиду оправданного внимания к практической применимости результатов научных исследований вкупе с растущей значимостью объема финансирования в данной части (в том числе, применительно к разным формам государственной грантовой поддержки университетов) подобная схема взаимодействия выглядит перспективным механизмом, имеющим потенциал для решения сразу ряда задач, среди которых особенно значимой

---

[1] См.: *Иванов С.Ю., Иванова Д.В., Бурова А.А.* Развитие научно-педагогического потенциала молодых преподавателей современного вуза // Общество: социология, психология, педагогика. 2020. № 3 (71). С. 23.

[2] Cambridge Enterprise: [электронный ресурс]. URL: https://www.enterprise.cam.ac.uk/about/ (дата обращения: 07.09.2024).

представляется профессиональная ориентация молодежи на научно-исследовательскую работу, традиционно испытывающую нехватку талантливых кадров.

Здесь же следует сказать о принципиальном определении правового статуса исследователя и предоставления соответствующих гарантий со стороны государства. Как отмечают исследователи, научные работники Франции имеют фактический статус государственного служащего, показывающий как роль в государственном строительстве, так и высокий статус с сопутствующими социальными гарантиями. Часть научных работников, трудящихся по трудовому договору, также имеет статус государственного служащего в таких государствах, как Бельгия, Испания и Италия[1]. Данный пример указывает на особое отношение власти к исследовательской деятельности и ярко демонстрирует внимание, уделяемое к ключевому управленческому средству, выступающему основополагающему для стимулирования научно-технического прогресса – созданию условий для лиц, занятых в научно-технической отрасли.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что ключевой предпосылкой повышения эффективности деятельности аспирантов и молодых ученых является создание для них условий полноценного погружения в научно-педагогическую работу. Среди конкретных мер по созданию таких условий должны быть более значимое стипендиальное обеспечение, а также расширение возможностей для аспирантов по трудоустройству на преподавательские должности (в частности, посредством допуска к работе аспирантов второго года обучения и старше, получивших соответствующую рекомендацию кафедры). Также необходима работа по развитию мер обеспечения молодых ученых жильем. Первым шагом в данном направлении может стать снижение требований программы Минобрнауки России по выдаче сертификатов на приобретение жилья

[1] *Васильев А.А., Печатнова Ю.В.* Правовое положение ученого в России и за рубежом // Управление наукой и наукометрия. 2021. Т. 16. № 4. С. 531.

к минимальному трудовому стажу претендентов до трех лет. В перспективе видится целесообразным развитие государственных льготных программ кредитования для молодых ученых – успешный опыт Китая[1] и многих других зарубежных государств убедительно свидетельствует об эффективности таких мер. Кроме того, большой потенциал в создании условий для молодых ученых и аспирантов, а также для обеспечения преемственности поколений исследовательского сообщества, имеет максимально широкое установление требований к минимальному участию аспирантов и молодых ученых в составе коллективов по выполнению оплачиваемых научно-исследовательских работ. Данные требования должны устанавливать не только факт участия, но и предоставлять материальные гарантии таким членам коллективов. Предлагаемые меры могут существенно повысить заинтересованность молодых ученых в результативности и эффективности своей деятельности, а также обеспечить приток новых талантливых кадров, способных внести свой весомый вклад в развитие российской науки.

Не способствуют поступлению выпускников вузов в аспирантуру правила о целевом обучении, которое в настоящее время является широко распространенным явлением, будучи востребованным государственными органами, активно заключающими соответствующие договоры с поступающими. Фактически эти правила ограничивают образовательный путь выпускников вузов уровнями специалитета и магистратуры, в то время как многие из них, проявляя интерес к научной деятельности, поступают в аспирантуру, что требует от них выплаты компенсации работодателю, которая, согласно судебной практике[2], имеет весьма существенный размер.

---

[1] См., напр.: *Ильина И.Е., Жарова Е.Н., Королева Н.Н.* Поддержка молодых исследователей: зарубежные практики и возможность их применения в России // Интеграция образования. 2020. Т. 24. № 3. С. 361.

[2] См., например: решение судьи Промышленного районного суда города Ставрополя от 29 октября 2024 г. по делу № 2-5930/2024 // Официальный сайт Промышленного районного суда города Ставрополя. URL: https://promyshleny--stv.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=415292873&case_uid=41a99e04-5e00-4322-ad26-b384c84ceb36&delo_id=1540005&new= (дата обращения: 16.12.2024); Определение Судебной коллегии по гражданским делам Второго

После выполнения условия договора о целевом обучении, состоящего в осуществлении у работодателя трудовой деятельности в течение пяти лет, интерес к научной деятельности снижается или утрачивается, что становится одним из факторов невысокого уровня востребованности аспирантуры. Безусловно, условия договора о целевом обучении подлежат выполнению, однако для желающих повысить свой образовательный уровень в аспирантуре в Законе об образовании целесообразно предусмотреть отсрочку исполнения указанного договора на время, необходимое для прохождения обучения в аспирантуре и защиты диссертации.

Метод стимулирования в механизме административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров связан с позитивным воздействием не только на обучающихся, но и на сами образовательные организации высшего образования, поскольку формирование организационно-управленческих условий для наращивания их потенциала одновременно означает качественное преобразование образовательного процесса, усиление его ориентации на улучшение кадровой обеспеченности тех или иных отраслей и сфер жизнедеятельности социума. В настоящее время ключевую роль в этом направлении играет программа «Приоритет-2030», основополагающие идеи которой заложены в Распоряжении Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3697-р «О реализации программы стратегического академического лидерства "Приоритет-2030"»[1]. Она направлена на поддержку программ развития вузов через предоставление им грантов в форме субсидий на поддержку данных программ, обеспечивающих подготовку кадров для приоритетных отраслей

кассационного суда общей юрисдикции от 17 ноября 2022 г. по делу № 8Г-28554/2022 // Официальный сайт Второго кассационного суда общей юрисдикции. URL: https://2kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=7806525&case_uid=a6d30821-bd9e-429b-a837-171516155cf6&delo_id=2800001&new=2800001 (дата обращения: 16.12.2024); Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 марта 2023 г. № 88-5836/2023 по делу № 2-417/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 2 (ч. II), ст. 521.

социальной сферы и экономики, направлений научно-технологического развития страны. Кроме того, обозначенное в ней направление в виде реализации и развития прорывных научных разработок и исследований стимулирует подготовку и повышение уровня научной квалификации научно-педагогических кадров, предполагая задействование вузами при их осуществлении молодых исследователей.

Несмотря на связь предлагаемых мер с финансово-правовым регулированием, необходимо указать на их административно-правовой характер. Первое предполагает формирование правовых механизмов финансирования соответствующих мероприятий, в то время как административно-правовое регулирование обеспечивает содержательное наполнение метода стимулирования, создавая организационные инструменты деятельности органов исполнительной власти по приведению сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в состояние, отвечающее современным потребностям социума.

Принуждение в административном праве рассматривается как вторичный по отношению к убеждению метод управленческой деятельности. Он применяется только тогда, когда исчерпаны позитивные управленческие средства воздействия на участников административно-правовых отношений, а поставленные цели и задачи управления не достигнуты. Кроме того, существуют и иные требования к принуждению: оно реализуется лишь уполномоченными на то субъектами, которые не вправе выходить за пределы своей компетенции.

Высшее образование и подготовка научно-педагогических кадров является той сферой социальной деятельности, где такая вторичность должна проявляться наиболее отчетливо. Научно-образовательная политика государства ориентирована, прежде всего, на реализацию потребности граждан в повышении своего образовательного уровня, усилении кадрового потенциала страны, обеспечении всех областей жизнедеятельности социума высококвалифицированными специалистами. Для решения данных задач

принуждение как центральный метод управления непригодно. Рассматриваемая сфера нуждается в реализации стимулов, поощрений и иных побудительных средств воздействия на участников соответствующих правоотношений, что способствует формированию у них волевых импульсов к активному участию в социальных связях научно-образовательной направленности.

В словарном понимании принуждение отождествляется с насилием, насильственными мерами[1]. При толковании прилагательного «принудительный» также в основном варианте используется значение «осуществляемый насильно»[2]. Однако в юриспруденции принуждение отграничивается от такого рода воздействия, поскольку применение насилия не вписывается в представления о гуманистическом характере права. Принуждение как объект исследования утвердилось в административном праве еще в дореволюционный период. И.Т. Тарасов именовал принуждением ту «деятельность администрации, посредством которой устраняется и подавляется встречаемое администрацией сопротивление при исполнении ее законных задач»[3]. По своей сути оно представляет собой проведение воли властвующего в поведение и деятельность подвластного вопреки его воле. Как основанная на правовых нормах деятельность властвующих субъектов принуждение носит вынужденный характер, будучи обусловленным конституционно определенной необходимостью в ограничении прав граждан при наличии потребности в обеспечении и защите особо значимых для общества и государства интересов и ценностей (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). В связи с этим в юридическом понимании принуждение скорее антипод насилию, чем его проявление, а последнее с точки зрения содержащихся в

---

[1] См.: *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2013. С. 532.
[2] См.: *Кузнецов С.А.* Большой толковый словарь русского языка. СПб., 2000. С. 984.
[3] См.: *Тарасов И.Т.* Краткий очерк науки административного права: конспект лекций ординарного профессора по кафедре государственного права и административного И.Т. Тарасова. В 2 т. Т. 1. Ярославль, 1888. С. 188-189.

законодательстве формулировок является выражением отдельных видов противоправных действий.

В юридической литературе представлено мнение о том, что принуждение (в контексте дисциплинарной ответственности) может иметь некий «стимулирующий потенциал»[1], однако стимулирование является отдельным методом государственного управления, который имеет совершенно иное содержание, хотя и позволяет, как и принуждение, обеспечивать государственную дисциплину. Если метод стимулирования способствует формированию у субъекта волевых начал к занятию социально значимой и полезной деятельностью, то метод принуждения подавляет волевые начала к осуществлению деструктивной деятельности либо корректирует действия или поведение подвластного для предотвращения нежелательных для общества и государства ситуаций и достижения общезначимых благ.

Несмотря на вторичность принуждения как метода управленческой деятельности, принуждению в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров законодатель уделяет больше внимания, нежели иным методам, что обусловлено его правоограничительными свойствами, необходимостью детальной регламентации оснований и порядка его применения.

В административном праве оно делится на дисциплинарное и административное[2]. Специфика сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров как области применения принуждения состоит в комплексном характере организующего властно-принудительного воздействия, урегулированного административно-правовыми нормами. С одной стороны, оба вида принуждения имеют собственные задачи, которые определяются их предназначением. В административном праве

---

[1] См.: *Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В.* Государственная гражданская служба: учебный курс. М., 2014. С. 550.

[2] См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 98-99.

дисциплинарное принуждение преимущественно выражено в применении к государственным служащим мер дисциплинарной ответственности независимости от принадлежности государственного органа, в котором они осуществляют служебную деятельность, к той или иной ветви власти. Это касается и служащих федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в рассматриваемой сфере. Административное же принуждение имеет внешнеуправленческую направленность, выходя за рамки аппарата органа исполнительной власти. С другой стороны, в масштабах отраслей и сфер государственного управления указанные виды принуждения дополняют друг друга, поскольку поддержание внутренней дисциплины в государственном органе с применением соответствующих взысканий, способствует его эффективному функционированию, включая надлежащую организацию деятельности по применению к гражданам и юридическим лицам мер административного принуждения (если речь идет о контрольно-надзорных органах исполнительной власти). Данное обстоятельство проистекает из того факта, что внешнеуправленческая деятельность невозможна без отлаженного механизма внутриорганизационного управления[1].

Упомянутый комплексный характер принуждения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров состоит в том, что оно выходит за рамки функционирования соответствующих государственных органов, а правом его применять наделяются должностные лица образовательных организаций, обладающие функциями субъектов дисциплинарной власти в отношении обучающихся. Это в целом является отличительной чертой отрасли образования, поскольку дисциплинарное принуждение, применяемое к обслуживаемым лицам, другим социально-культурным и прочим отраслям государственного управления несвойственно. Его охват именно административно-правовым, а не каким-либо иным

[1] См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 22.

регулированием (в том числе нормами трудового права) объясняется отсутствием у обучающихся статуса работников, что определяет особый характер отношений между ними и руководящим и преподавательским персоналом образовательной организации.

Политика государства, направленная на поддержание на высоком уровне качества образования, должна обеспечиваться не только надлежащей степенью подготовленности педагогических работников, но и дисциплинированностью обучающихся, на которых возлагаются обязанности, имеющие своим предназначением формирование модели поведения, которая рассчитана на полноценное освоение образовательных программ. Таким образом, механизм дисциплинарного принуждения обучающихся не является частноправовым, поскольку отражает интересы не столько руководителя организации, сколько публичной власти, которые состоят в повышении интеллектуального и кадрового потенциала социума.

Конституционное право на образование, в том числе на бесплатное получение высшего образования на конкурсной основе (ч. 1, 3 ст. 43 Конституции РФ), не означает ограничение роли государства во властно-организующем воздействии на обучающихся. Предоставление соответствующим субъектам дисциплинарной власти права применять дисциплинарное принуждение отражает потребности органов управления в сфере науки и высшего образования в формировании контингента обучающихся, обладающих высоким уровнем дисциплинированности и способных к получению современных знаний, необходимых не только для достижения личных целей, решения задач профессионального роста, но и для обеспечения поступательного развития государства. С помощью дисциплинарного принуждения обеспечивается возможность реализации такой функции государственного управления, как кадровое дело, которое

подразумевает подготовку и воспитание кадров для дальнейшего наполнения ими отраслей государственного управления[1].

Отдельно следует отметить дисциплинарное принуждение, применяемое к обучающимся (курсантам) милитаризованных вузов, где оно имеет двоякое предназначение, обеспечивая соблюдение не только учебной, но и служебной дисциплины ввиду наличия у них статуса государственных служащих, в связи с чем к ним могут быть применены как общие (характерные для соответствующего вида службы) дисциплинарные взыскания, так и специальные – отвечающие целям поддержания учебной дисциплины. Так, в органах внутренних дел таковыми являются лишение очередного увольнения из расположения образовательной организации, назначение вне очереди в наряд и отчисление[2].

В научной литературе встречаются рассуждения о природе применяемой к обучающимся, в том числе вузов, ответственности, основанные на отрицании ее дисциплинарного характера, поскольку дисциплинарный проступок, как утверждается, является понятием, характеризующим дисциплину труда, вследствие чего нормы о дисциплинарной ответственности обучающихся не должны быть составной частью законодательства об образовании[3]. Однако такая точка зрения не является доминирующей. Следует согласиться с позицией иных ученых, которые отталкиваются от ключевого для образовательных отношений требования – дисциплины. Последняя является многогранным понятием, характеризующим не только трудовую или служебную сферу и

---

[1] См.: *Манохин В.М.* Указ. соч. С. 125, 128.

[2] См.: ч. 2 ст. 50 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 26 февраля 2024 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. I), ст. 7020; 2024. № 10, ст. 1308.

[3] См.: *Малеина М.Н.* Досрочное прекращение образовательных отношений по инициативе вуза (природа санкции, основания применения, порядок осуществления) // Lex Russica. 2018. № 5. С. 120.

распространяющимся и на иные коллективы, в том числе учебные[1]. В социальных связях образовательного типа дисциплина предполагает соблюдение обучающимся устава организации, правил поведения в ней, в связи с чем уместно утверждать о наличии учебной дисциплины, соблюдение которой должно подкрепляться санкциями, имеющими именно дисциплинарное, а не какое-либо иное содержание.

Исходя из изложенного, вопрос о правовой природе принуждения, применяемого к обучающимся, видится решенным и не требующим законодательной коррекции. Основной вопрос заключается в качестве правового регулирования такого принуждения, которое не отличается всеохватывающим характером. Дисциплинарное принуждение предполагает не только применение морально-правовых мер (замечания и выговора), но и организационной меры в виде отчисления из организации, которая затрагивает указанные выше конституционные права граждан. Отчисление из вуза прекращает реализацию права на получение высшего образования в конкретной организации, что существенным образом отражается на положении индивидуума в социуме. Указанным обстоятельством определяется необходимость детальной регламентации оснований, условий и порядка применения дисциплинарной ответственности. В то же время отсутствует легальное определение понятия дисциплинарного проступка обучающегося как виновно совершенного деяния, а в числе обстоятельств, подлежащих учету при привлечении его к дисциплинарной ответственности не обозначена степень его вины, что видится существенным упущением законодателя[2].

---

[1] См.: *Забрамная Е.Ю.* Дисциплинарная ответственность: межотраслевой аспект и актуальные проблемы правового института // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 3. С. 43.

[2] См.: *Надыгина Е.В.* К вопросу о дисциплинарной ответственности обучающихся (теоретические и практические аспекты) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 3. С. 123.

Что касается подготовки научно-педагогических кадров, не охваченной сферой высшего образования (докторантура, соискательство), то ее правовое регулирование также отличается пробельностью в части установления дисциплинарных взысканий. Она проистекает из принципиальной позиции законодателя относительно отсутствия образовательного характера у правоотношений, связанных с прохождением государственной научной аттестации докторантами и соискателями, из-за чего на них не распространяются нормы законодательства об образовании, регулирующие дисциплинарную ответственность[1]. Однако это не означает, что к ним не применяются принудительные меры, аналогичные дисциплинарным по наименованию, содержанию и правовым последствиям. Несмотря на то, что в Положении о докторантуре[2] умалчивается о такой мере, как отчисление, ее применение является логичным итогом невыполнения докторантом предусмотренных данным нормативным правовым актом обязанностей, что отражается в локальном регулировании организаций. В частности, Положение о докторантуре Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Аммосова от 20 ноября 2020 г.[3] указывает на возможность отчисления из докторантуры по основаниям дисциплинарного характера. Вместе с тем признание такого отчисления мерой дисциплинарной ответственности может быть реализовано только в случае смены концепции законодателя, состоящей в настоящее время в исключении докторантуры и соискательства из системы высшего образования[4].

---

[1] См.: Ст. 43 Закона об образовании.

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 (в ред. от 1 октября 2018 г.) «Об утверждении Положения о докторантуре» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1759; 2018. № 41, ст. 6260.

[3] См.: Официальный сайт Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Аммосова. URL: https://www.s-vfu.ru/universitet/rukovodstvo-i-struktura/strukturnye-podrazdeleniya/dnii/otdel-dissertatsionnykh-sovetov/doctor/ (дата обращения: 24.08.2024).

[4] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27. № 4. С. 898.

Административное принуждение по сравнению с дисциплинарным имеет более разносторонний и разветвленный характер, поскольку связано с реализацией полномочий прежде всего органов исполнительной власти и их должностных лиц по приведению общественных отношений в сфере государственного управления в надлежащее состояние, соответствующее закону и потребностям обеспечения различных видов национальной безопасности. Оно осуществляется при необходимости внешнеорганизационного воздействия на субъектов, не находящихся в иерархической связи с принуждающим, в случае нарушения правовых норм или в случаях объективной необходимости для обеспечения государственных нужд. Применительно к сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров оно направлено на обеспечение надлежащего функционирования вузов и научных организаций, соответствия их установленным требованиям. Соответствующие меры применяют как органы исполнительной власти в рамках контрольно-надзорного производства, так и суд, рассматривая дела об административных правонарушениях в отношении образовательных организаций и их должностных лиц и применяя к ним административные наказания.

Административное принуждение как метод государственного управления, применяемый в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, требует тщательной настройки механизмов его реализации, что связано с необходимостью сбалансированного воздействия на соответствующие организации. Чрезмерное или недостаточное вмешательство в деятельность вузов и научных организаций отражается на их коллективах и прямо влияет на результативность их работы. Значительная часть административно-принудительных средств не связана с какими-либо нарушениями законодательства, но призвана не допустить отклонений от установленных параметров функционирования организаций, что сопряжено с постоянным государственно-властным воздействием на них со стороны уполномоченных органов, применяющих контрольно-предупредительные

меры административного принуждения, включая меры лицензионно-разрешительного или аккредитационного характера. Наиболее существенный перекос в этой сфере наблюдался при прохождении вузами аккредитации образовательной деятельности, который был преодолен после вступления в силу 1 марта 2022 г. изменений в законодательство об образовании, упростившими для них соответствующий механизм и придавшими аккредитации бессрочный характер. Таким образом, существенно сократилась бюрократическая нагрузка на профессорско-преподавательский состав вузов, вынужденный отвлекаться на решение задач прохождения аккредитации вопреки интересам подготовки обучающихся.

Таким образом, принуждение как метод управленческой деятельности в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров представляет собой властное (внутриорганизационное или внешнеуправленческое) воздействие уполномоченных субъектов (государственных органов, субъектов дисциплинарной власти) на подвластных участников правоотношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, состоящее в проведении воли властвующего в поведение и деятельность подвластного в связи с нарушениями регулирующих данную сферу правил либо в силу объективной необходимости их предупреждения. Такое воздействие носит двунаправленный характер (дисциплинарное и административное), однако степень нормативно-правового регулирования соответствующих видов принуждения различается. Административное принуждение в данной сфере характеризуется большей детализацией применяемых мер, оснований и порядка их реализации. В свою очередь, дисциплинарное принуждение требует принятия ряда законодательных решений по уточнению содержания дисциплинарного проступка обучающегося, обстоятельств, подлежащих учету при применении дисциплинарного взыскания (прежде всего, вины), а также определению правовой природы мер, назначаемых ввиду нарушения

исследовательской дисциплины при осуществлении подготовки научно-педагогических кадров вне системы высшего образования.

3.6. Перспективы совершенствования административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров

Условия интенсивного развития общественных отношений, научно-технического прогресса вкупе с непростыми вызовами современности предопределяют актуальность рассмотрения концептуальных основ различных государственных институтов с целью принципиального определения курса дальнейшего развития, которому будет соответствовать выстроенная система ценностных ориентиров. Ключевое значение для российского государства и общества в этом смысле имеет система высшего образования, выступающая, с одной стороны, в роли кузницы профессиональных, высококвалифицированных кадров, с другой – в роли института сохранения и преумножения исторических, культурных и нравственных ценностей российского общества.

Непростой путь развития России, неоднократно претерпевшей резкую смену государственного строя, обусловил ряд характерных особенностей траектории развития образовательной системы. Подчинение доктрине построения социализма в советский период обусловило закрытость и политизированность области науки и высшего образования, что, с одной стороны, привело к прорывным достижениям по ряду направлений, с другой – к резкому сокращению взаимовыгодного диалога с рядом зарубежных государств. После распада СССР, по мере разрешения текущих проблем развития образовательной системы, сохраняет актуальность принципиальный вопрос относительно пути развития высшего образования в России. При этом должны оцениваться подходы, связанные с учетом успешного опыта советской системы, а также образовательных практик ведущих университетов

стран Запада и Востока. Возникающие в связи с этим точки зрения имеют своих сторонников, но концептуально этот вопрос по-прежнему не решен.

Прежде всего необходимо отметить специфику развития Российского государства, которая представляется характерной для самых разных этапов исторического развития. Речь идет о колоссальном культурном, экономическом, научном и образовательном потенциале многонационального народа России, ее огромной территории, что в совокупности позволяет говорить об очень большом влиянии на ход исторического процесса как европейского континента, так и всего мирового сообщества. В свою очередь, данное обстоятельство обостряет вопрос геополитического свойства, заставляя иные влиятельные страны или содружества государств в той или иной степени проводить политику «сдерживания» России с целью недопущения ее превосходства в развитии. Следует согласиться с исследователями в том, что впервые такая политика стала заметна в период развития Российского государства с выходом на общеевропейскую политическую арену в XV в. – уже тогда, став неотъемлемой частью политической, экономической и культурной жизни Европы, Россия подвергалась искусственному «возведению границ» со стороны Габсбургской монархии, претендовавшей в то время на феодально-католическую вариацию всемирной империи и заинтересованной, прежде всего, в экспансии своего влияния на европейской и мировой арене[1]. После завершения Великой Отечественной Войны об «опасности» роста влияния СССР в своей знаменитой «Фултонской речи»[2] открыто заявил У. Черчилль, сегодня «политика сдерживания» находит выражение в санкционном давлении со стороны ряда зарубежных государств Запада. В начале 2022 года такое

[1] См., напр.: *Полетаева Ю.Г.* Россия между Востоком и Западом: культурно-исторический контекст идеи византийства // Generation PP – 2021. Приложение к журналу «Публичная политика». 2021. С. 176.

[2] См.: Sinews of Peace // British Information Services. Tuesday, March, 1946 // The National Archives: [электронный ресурс] URL: https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/cold-war-on-file/iron-curtain-speech/ (дата обращения: 26.03.2024).

давление достигло масштабов, небывалых, по меньшей мере, в XXI веке. Консолидация усилий стран Североатлантического альянса вокруг Украины, руководство которой уже длительное время проводит многогранную агрессивную националистическую политику по отношению к России и русскоязычному миру, привела к открытой экономической и информационной войне против России, в которой с самых высоких европейских трибун озвучивается стремление «уничтожить экономику» России[1]. Такая консолидация находит открытое выражение не только в областях политики и экономики, но также и культуры и спорта. Не стала исключением и сфера высшего образования. Практика отказа западных научных изданий российским авторам по политическим мотивам, многочисленные односторонние разрывы партнерских отношений со стороны научно-образовательных организаций стран Запада, случаи дискриминации российских студентов за рубежом по принципу гражданства – суровые реалии 2022 года.

В то же время, несмотря на очевидность ответа на вопрос о том, следует ли российской научно-образовательной политике следовать курсу Востока, Запада, или же своему собственному, представляется целесообразным выявить наиболее сильные стороны восточных и западных образовательных систем. В условиях возросшей актуальности развития отечественного высшего образования точечное использование лучших зарубежных решений может быть полезно российским вузам.

Одной из наиболее признанных и авторитетных образовательных систем стран Запада традиционно называют американскую. Успехи Соединенных Штатов в развитии экономики вкупе с мощным культурным влиянием благополучно сформировали имидж лучшего в мире высшего образования, представленного сетью университетов, принимающих лучших студентов со всех континентов и гарантирующих успешное трудоустройство в различных

[1] См., напр.: Запад не скрывает, что хочет разрушить Россию // Вести.ru: [электронный ресурс] URL: https://www.vesti.ru/article/2682737 (дата обращения: 26.03.2024).

сферах в любой точке мира. Фактически, данный образ является примером использования так называемой «мягкой силы» - воздействия Соединенными Штатами на Европу и весь мир силой экономического и культурного примера посредством демонстрации преимущества развитых свобод[1]. В то же время, необходимо признать, что столь позитивный имидж сформирован не только благодаря культурному влиянию или методичному продвижению политической идеи о всеобъемлющем американском превосходстве. Американский университет, являясь сосредоточением достижений Запада в образовательной политике, объективно выступает в роли эффективного института подготовки квалифицированных кадров, способных к саморазвитию и успешному решению самых разных задач. И центральными чертами, характеризующими соответствующую систему общественных отношений, можно назвать коммерциализм и индивидуализм.

Коммерциализм в американской образовательной системе являет собой широкое, многогранное начало, выступающее прочной основой для рыночной экономики США. С одной стороны, этому способствуют платное обучение в университетах, специфическая система финансирования университетов за счет соответствующих пожертвований ассоциаций выпускников, с другой – широко культивируемое стремление к материальному благополучию и богатству, сильнейшим образом влияющее на мотивацию абитуриентов и студентов американских вузов. Феномен «американской мечты», находящийся, фактически, в ранге национальной идеи, побуждает студента взять от учебы в университете тот максимум знаний и профессиональных навыков, который позволит ему построить успешную карьеру в той или иной отрасли.

Индивидуализм также проявляется в разных формах и на разных этапах обучения в университете, основываясь на сосредоточении процесса обучения

---

[1] См.: *Исаев А.В., Матвиенко В.А.* Особенности применения «мягкой силы» как инструмента внешнеполитической деятельности России и США (на примере образовательной политики) // PolitBook. 2020. № 2. С. 165.

на студенте – творческой личности, способной искать и находить новые решения разнообразных задач. Наполнение образовательной программы конкретными курсами в рамках осваиваемой специальности происходит по выбору студента, что позволяет сосредоточиться на тех дисциплинах, к которым студент проявляет наибольшие способности и интерес. При этом, если из шести выбранных предметов какой-либо вызывает трудности, требует больше усилий и времени, график можно перераспределить в сторону других курсов, что учитывается и в личном индивидуальном плане, разрабатываемом на весь период обучения конкретного студента[1]. График учебы, лояльная академическая среда и мощная стипендиальная поддержка создают необходимые условия для зарабатывания студентом на жизнь, что позволяет подготовиться к самостоятельной жизни, а также оплачивать обучение в университете. Таким образом, налицо подход к образованию, как к услуге, которую потребитель покупает осознанно, прагматично и требовательно.

Названные принципы частично нашли отражение в российской образовательной системе. Развитие внебюджетной формы обучения привело к изменению соотношения между местами для обучения, финансируемыми из бюджетных ассигнований и финансируемыми по договорам об оказании платных образовательных услуг. Недостаточность финансирования образовательных учреждений высшего образования выступает причиной большой заинтересованности вузов в росте числа обучающихся на коммерческой основе, что неизбежно влечет за собой снижение требований к абитуриентам, а в результате – более низкие показатели подготовки выпускников и размывание ценности высшего образования как субъективно, в сознании обывателей, так и объективно, что находит выражение в явном превалировании предложения над спросом на кадры с высшим образованием, освоившими определенные специальности. В связи с этим следует согласиться с В.Л. Устюжаниным в том, что «направленность российского высшего

[1] См., напр.: *Гузеев М.С.* Особенности организации самостоятельной работы в системе высшего образования в США // Вопросы педагогики. 2020. № 10-1. С. 65-68.

образования в сторону модели рынка частных благ при низких барьерах входа оказывает влияние на мотивацию всех агентов взаимодействия, снижая качество образовательных услуг и обесценивая дипломы высшего образования»[1].

Индивидуализм в современной высшей школе России тоже частично имеет место – законодателем было закреплено понятие «образовательные услуги», ознаменовавшее перестройку взаимоотношений между преподавателем и обучающимся с выстраиванием учебного процесса вокруг студента, а не преподавателя, как это было в СССР. У студентов появилась, хоть и в минимальной степени, возможность выбора учебных дисциплин в рамках освоения образовательной программы.

Начиная с 2012 года началось наиболее активное внедрение европейских подходов к организации высшей школы, нашедшее выражение, прежде всего, в пересмотре уровней высшего образования. Вместо пятилетней подготовки специалистов, вслед за которой следовала аспирантура, направленная на подготовку и защиту диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, сформировалась система, включающая в себя такие этапы, как бакалавриат (4 года обучения), магистратура (2 либо 2,5 года) и аспирантура (3 либо 4 года). На каждом из этих этапов ключевой целью является получение образовательного уровня, подтвержденного дипломом государственного образца. Также магистратуру и аспирантуру объединяет необходимость подготовки научной работы – в магистратуре с защитой, в аспирантуре – с защитой доклада о подготовке диссертации. Данная компромиссная ситуация сложилась на фоне фактически нерешаемой задачи по имплементации в России европейского подхода, предусматривающего степени бакалавра, магистра и доктора философии. Ближе всего к ученой степени в понимании российского законодателя выступает последняя из них, будучи схожей со степенью кандидата наук в России. Степени же бакалавра и

[1] *Устюжанин В.Л.* Модели организации высшего образования: сравнительный анализ // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 3 (56). С. 151.

магистра сущностно ближе к уровням образования, чем к научной деятельности. Вместе с тем здесь некорректна прямая аналогия с советской системой, в которой цель освоения программы специалитета состоит в получении квалификации, а цель завершения аспирантуры – в подготовке и защите научно-исследовательской работы для получения ученой степени и последующего становления в качестве научного или научно-педагогического работника.

В то же время тренд на интеграцию в мировое образовательное пространство и перспективы взаимного обогащения лучшими практиками, развитие академической мобильности вкупе с важностью совершенствования механизма международного сотрудничества обусловили включение России в Болонский процесс. Однако современные внешнеполитические условия и выявленные недостатки участия России в глобальном образовательном пространстве обусловливают необходимость пересмотра национальной системы высшего образования. В этой связи вряд ли можно согласиться с исследователями в том, что даже на фоне популярности высказываний, содержащих высокие оценки советской системы высшего образования вкупе с критикой имплементации основных принципов Болонского образовательного пространства в России, отказ от таких принципов маловероятен[1]. Напротив, такой отказ уже анонсирован на самом высоком государственном уровне.

Вместе с тем, несмотря на непростые нынешние условия, о которых упоминалось выше, важность международного сотрудничества для развития системы высшего образования современной России представляется бесспорной, но требующей ориентации на взаимодействие с дружественными странами.

---

[1] См., напр.: *Полосин Н.Н.* Высшее образование в Российской Федерации и за рубежом: сравнительный анализ моделей организации и оценка взаимовлияния // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2021. № 1 (41). С. 181.

Значительно отличающейся от западной, но весьма значимой в мире является система высшего образования стран Востока, среди которых особое место занимает Китайская Народная Республика. Данное государство относится к совершенно иному, чем российская, типу цивилизации, обладая рядом уникальных культурных, исторических, духовных особенностей. Такие особенности не могли не отразиться на системе высшего образования, обусловив ее характерные черты. Вместе с этим значительные успехи Китая в развитии своего государства, в том числе – в экономической области, побуждают обратить внимание на эти особенности.

К таким признакам следует прежде всего отнести направленность на внутреннее развитие государства и политизированность.

Направленность на внутреннее развитие государства выступает фундаментальной чертой системы высшего образования в Китае. На контрасте с западным подходом к процессу обучения, в центре и во главе которого расположен студент, в КНР образовательный процесс центрируется вокруг преподавателя – носителя знаний и моральных установок, применение и воплощение которых необходимо для процветания государства и общества. Морально-нравственному и культурному воспитанию молодого поколения уделяется большая роль, обучение студентов всегда проводится в духе уважения к истории, культуре, традициям Китайского государства. Коллективизм, совместный труд на благо процветания государства, фактически, являют собой национальную идею, проходящую красной нитью сквозь любую сферу общественных отношений. Представляется, что это ключевая причина низкого уровня коррупционной преступности в Китае – несмотря на широко известную суровость уголовных наказаний за подобные правонарушения. Но наряду с личностным развитием, основной целью высшей школы выступает подготовка компетентного, идеологически верно подготовленного специалиста, готового и реально способного решать наиболее востребованные задачи государства.

Такая система может показаться закрытой и фактически является таковой, учитывая полное и безоговорочное подчинение идеологии Коммунистической партии Китая. Вместе с тем стратегия развития высшего образования в КНР выстроена более широко и дальновидно – в качестве приоритетных целей установлены развитие научных дисциплин, внедрение и формирование новых высоких технологий, направленных на закрепление системы высшего образования Китая на ведущих позициях на глобальном рынке образовательных услуг, чему были посвящены, к примеру, программы государственной поддержки университетов «Проект 211», «Проект 985»[1]. Примечательно, что в качестве стратегической цели фигурирует становление Китая в качестве мировой образовательной державы[2], что логично влечет за собой необходимость обмена опытом с лучшими университетами зарубежных стран с целью выявления и использования наиболее эффективных решений в системе управления высшим образованием. Вместе с тем, такое использование всегда подчинено следованию определенным принципам, к которым исследователи относят следующие: принцип целостности (системное управление внедрением зарубежных образовательных ресурсов, учитывающее местную специфику образовательной среды); принцип гибкости (адаптивность системы управления образованием к конкретным ситуациям, среде и политическому курсу); принцип устойчивости (направленность привлечения зарубежных образовательных ресурсов на повышение способности отечественного образования к саморазвитию); принцип адаптации ресурсов (направленность на адаптивность образовательных ресурсов вообще к последующей профессиональной деятельности, повышение уровня профессиональной компетенции

[1] Подробнее см., напр.: *Тригубова Л.А.* Современная высшая школа КНР в цифрах и фактах // Вышэйшая школа: навукова-метадычны і публіцыстычны часопіс. 2019. № 6 (134). С. 60.
[2] Подробнее см., напр.: *Гурулева Т.Л., Бин Ван.* Высшее образование в КНР: институты и механизмы государственного и партийного управления // Вестник РУДН. Серия: социология. 2020. Т. 20. № 3. С. 636-654.

преподавателей и управляющих)[1]. Таким образом, мы можем видеть, что целый ряд принципов имплементации лучших зарубежных решений в сфере организации высшего образования Китая выстроен вокруг идеи о необходимости соответствия актуальной государственной повестке – социокультурной, экономической, политической. Представляется, что подобный подход показывает свою эффективность – не погружаясь в дискуссии относительно заведомо оценочных категорий вроде «мировая образовательная держава», следует признать большие успехи Китайского государства в своем развитии и повышении уровня жизни своих граждан. В России также уделяется значительное внимание стратегическому планированию в развитии организаций высшего образования, равно как и государственной поддержке ведущих университетов. В частности, на момент подготовки настоящей работы действует программа стратегического академического лидерства «Приоритет – 2030», утвержденная Правительством Российской Федерации в мае 2021 года[2], схожие цели имела и программа-предшественник «Проект 5-100»[3]. В настоящее время на государственную поддержку в форме предоставления гранта могут претендовать опорные университеты – вузы, признанные специальной комиссией отвечающими совокупности показателей в виде численности обучающихся, объему финансирования организации

[1] См.: *Ван С.* Концептуальные и методико-технологические основы внедрения зарубежных высококачественных образовательных ресурсов в процессе интернационализации высшего образования в Китае // Проблемы современного педагогического образования. 2020. № 66-2. С. 74-75.

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 13 мая 2021 г. № 729 (в ред. от 29 ноября 2023 г.) «О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3823; 2023. № 49 (ч. IV), ст. 8770.

[3] См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2012 г. № 2006-р (в ред. от 12 марта 2016 г.) «Об утверждении плана мероприятий по развитию и повышению конкурентоспособности ведущих университетов России среди мировых научно-образовательных центров» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45, ст. 6288; 2016. № 12, ст. 1701.

и, в частности – удельному весу в таком объеме доходов от научно-исследовательской деятельности.

Политизированность системы высшего образования Китая вытекает из общественно-политического строя государства, равно как и мощнейшего влияния Коммунистической партии Китая на все сферы государственной политики. Фактически, общая цель высшей школы Китая в виде подготовки компетентных, высокоморальных специалистов, нацеленных на развитие и процветание своей страны, в значительной степени достигается методами идейно-политического воспитания, применяемыми на всех уровнях получения образования, в том числе – высшего образования. Такое моральное обучение в высшей школе Китая реализуется посредством четырех учебных дисциплин: основ морали и права, теории Марксизма, идей Мао Цзедуна и основ новой истории Китая[1]. Вместе с тем, наиболее значимый результат в политическом воспитании китайских обучающихся достигается не только и, возможно, даже не столько при освоении перечисленных учебных дисциплин, сколько благодаря такому подходу к педагогической деятельности, при котором все преподаватели, соразмерно и адекватно преподаваемой дисциплине, должны находить морально-политические элементы в своем предмете, развивая и укрепляя уровень политической сознательности обучающегося. При этом китайские исследователи подчеркивают, что такое морально-политическое развитие студентов не должно быть явным и навязчивым, открыто формулируя определенные способы *маскировки* идейно-политического учения. Прежде всего, это незаметное влияние на студентов в ходе общения посредством информирования об истории своего государства, тенденциях его развития, отношениях с зарубежными странами, программе и позиции ведущей партии и так далее. Другой способ – конструирование учебной программы таким образом, чтобы студенты в ходе обучения самостоятельно приходили к необходимым выводам. Третий способ связан со вторым

[1] См.: *Яо В.* Идейно-политическое обучение во всех дисциплинах как педагогическая проблема в высшем образовании Китая // Интерактивная наука. 2020. № 4 (50). С. 54.

и заключается в формировании у обучающихся мышления, основанного на восприятии себя как единого народа и как части государства[1].

Представляется обоснованным утверждать, что политизированность не присуща государственной политике современной России в сфере высшего образования. Фактическое смешение правящей партии и государственного аппарата с неизбежно вытекающим из этого безоговорочным подчинением всех сфер общественной жизни партийной идеологии были характерны для советского периода российской истории – начиная с революции 1917 года и заканчивая распадом СССР в 1991 году. Наряду с известной, развернутой и, преимущественно, мотивированной критикой советского авторитарного режима с присущей ему политикой однопартийности, бесспорным выглядит тезис о том, что именно в советский период граждан СССР объединяла национальная идея, выступающая основой для устойчивого развития государства. Вместе с тем, «развенчание культа личности И.В. Сталина» и последующие политические процессы привели к кризису доверия к политическому режиму советского времени, что стало одной из причин распада такого могущественного государства, как СССР. И отчасти по этой причине современное российское общество, которому присущи многопартийность, плюрализм мнений и, в целом, высокий уровень развития демократических ценностей, сталкивается с проблемой фактического отсутствия четко выраженной национальной идеи, статус которой оценивается исследователями, в основном, как стадия поиска[2]. В то же время, современные реалии формирования национальной идеи России, частично нашедшие отражение в поправках к Конституции Российской Федерации 2021 года[3], фокусируются на таких началах, как патриотизм, сохранение

---

[1] См.: Там же. С. 55.

[2] См., напр.: *Садретдинова Э.В., Коровкина Н.В.* Поиск национальной идеи в контексте укрепления российской идентичности: опыт регионального измерения проблемы // Казанский социально-гуманитарный вестник. № 4. 2021. С. 59.

[3] См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации

национальной идентичности и сохранение исторической правды[1]. В целях укрепления данных идей в образовательной среде прорабатываются идеи о развитии в российском образовании всех уровней патриотического воспитания – как в рамках общего подхода к преподаванию[2], так и посредством введения специальных уроков в школах[3].

Принимая во внимание наиболее характерные особенности систем высшего образования Востока и Запада, рассмотренные на примере Китайской Народной Республики и Соединенных Штатов Америки, следует вернуться к рассмотрению ключевого вопроса, поставленного в данной работе – по какому пути должно развиваться высшее образование в России? Какие ценностные установки должны быть отправными точками в стратегическом развитии российской высшей школы?

Представляется бесспорным, что Россия, являясь многонациональной страной с богатейшей культурой, формировавшейся на протяжении длительного и непростого исторического развития, и находясь как географически, так и идеологически между Востоком и Западом, всегда была культурно и духовно ближе к западной цивилизации. Это можно было наблюдать как в первой половине XIX века в дискуссии западников и славянофилов, так и сейчас, в разнообразных проявлениях культурной,

---

и функционирования публичной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

[1] См., напр.: *Бредихин А.Л.* Концепция национальной идеи в поправках к Конституции РФ 2020 г. // Экономика. Социология. Право. 2021. № 1 (21). С. 70–73; *Гуров М.П., Фролова О.В.* Роль государственного патриотического воспитания в системе формирования профессиональных качеств сотрудников правоохранительных органов Российской Федерации // Современный ученый. № 6. С.149-153; *Абдулкадыров Ю.Н.* Патриотизм как идейная основа формирования российской гражданской нации // Манускрипт. 2021. Т. 14. № 8. С. 1632–1636.

[2] См., напр.: Сергей Кравцов и Никита Михалков обсудили с будущими педагогами роль исторического знания и патриотического воспитания // Минпросвещения России: [электронный ресурс] URL: https://edu.gov.ru/press/4808/sergey-kravcov-i-nikita-mihalkov-obsudili-s-buduschimi-pedagogami-rol-istoricheskogo-znaniya-i-patrioticheskogo-vospitaniya (дата обращения: 26.03.2024).

[3] См., напр.: Минпросвещения обсудит идею Мединского о воспевании России в школах // РБК: [электронный ресурс] URL: https://www.rbc.ru/politics/25/03/2022/623ce02d9a79471ae4a47d9f (дата обращения: 26.03.2024).

духовной и политической экспансии западных государств, среди которых особое место занимают на сегодня Соединенные Штаты Америки.

Вместе с тем отношения России и США всегда развивались неоднозначно. Следует согласиться с Э.В. Багдасаряном в том, что причиной этому является «противоположность их ценностных цивилизационных проектов… различия генезисных оснований русского мессианизма с доминантной идеей спасения мира и западного планетарного проекта – мирового господства. В одном случае мир нужно спасать, в другом – подчинить»[1]. В этой связи заслуживают поддержки мнения о том, что главная проблема сохранения национальной безопасности России представляет собой «восстановление и сохранение этнической, гражданской и цивилизационной идентичности»[2]. Отдельные исследователи идут в своих доводах еще дальше, указывая на «решительный отход от принятия культурного империализма, называемого глобализацией, от пиетета перед западной культурой» в качестве условия для «самосохранения, упрочнения национальной безопасности» во избежание «экономического, геополитического, культурного ослабления России»[3].

В этой связи выглядят особенно символичными слова депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VIII созыва С.И. Неверова[4] о том, что у России есть собственный путь развития. Принимая во внимание особое место российской цивилизации в мировом пространстве, уникальные культурные, духовные и исторические особенности развития России, безоговорочный ориентир на западную, равно как и на восточную модель развития был бы некорректным, неэффективным и методологически неверным. Данный тезис представляется обоснованным

---

[1] См.: *Багдасарян В.Э.* Россия – Запад: цивилизационная война. М., 2017. С. 260.
[2] См., напр.: *Розина О.В.* Россия – Запад: цивилизационная война в условиях глобализации // Вестник КРСУ. 2019. Т. 19. № 3. С. 123.
[3] См., напр.: *Ильин А.Н.* Русофобия Запада, построенная на современных событиях: когда идеологемы противостоят реальности // Горизонты гуманитарного знания. 2019. № 1. С. 15.
[4] См.: У России особый путь? // Коммерсантъ: [электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/3331392 (дата обращения: 26.03.2024).

как для характеристики глобальной политики развития Российского государства, так и для сферы высшего образования. В то же время как краткосрочное, так и долгосрочное развитие той или иной отрасли должно быть эффективным, удовлетворяя потребности государства и общества. И безусловно позитивным способом укрепления такой эффективности выступает сбалансированное, научно обоснованное использование в российской практике отдельных управленческих решений в области реализации государственной политики в сфере высшего образования. Ранее было рассмотрено четыре черты, характеризующие отдельные системы высшего образования Востока и Запада. Представляется, что все они могут быть имплементированы в российскую практику, но в каждом случае необходимо сделать определённую оговорку.

Прежде всего, коммерциализм высшего образования, представляется, не должен девальвировать систему отношений обучения и воспитания, образующих высшую школу. Советский и китайский подход к преподавателю как к носителю знаний и источнику культурно-исторических ценностей кажется более приемлемым и жизнеспособным для современной России, чем подход коммерческий, основанный на отношениях продавца и покупателя. Здесь же необходимо сказать о необходимости пересмотра входных барьеров для абитуриентов, результатом которого должно стать более рациональное насыщение рынка кадрами с высшим образованием. В противном случае росту массовости высшего образования будет неизбежно корреспондировать снижение его качества даже на фоне роста доходов образовательных учреждений от договоров о предоставлении платных образовательных услуг.

Принцип индивидуализма, уже успешно внедрённый в деятельность российских университетов, нуждается в дальнейшем развитии, направленном на повышение мотивации обучающихся к получению образования. Безусловным достижением американской образовательной системы является в целом высокий уровень понимания студентами своей цели обучения в вузе, а также видения своего дальнейшего профессионального становления

и развития. В российских условиях данный принцип должен внедряться на ранних этапах – начиная с гибкой профессиональной ориентации абитуриентов, заканчивая эффективной индивидуальной образовательной траекторией, направленной на максимальный интеллектуальный и эмоциональный отклик каждого обучающегося.

Направленность высшего образования на развитие государства неразрывно связана с укреплением и развитием национальной идеи, о которой было сказано ранее. Молодёжный культ быстрого обогащения без лишних усилий должен постепенно уступить место идее становления каждого студента в качестве квалифицированного профессионала, несущего прямую ответственность за развитие Российского государства и уровня благосостояния проживающих в нем граждан. В то же время реализация данного принципа тесно связана с политизированностью высшего образования, возврат к которому, согласно классической советской либо китайской модели, в современной России представляется контрпродуктивным.

В то же время этап формирования национальной идеи вкупе со специфическими чертами информационного общества на фоне беспрецедентной информационной войны против России, которая ведётся в настоящее время, заставляет пересмотреть подход к повышению политической грамотности обучающихся. Под такими специфическими чертами имеется в виду, прежде всего, широкая доступность информации на любую тему – в частности, о государстве, политике и текущих событиях. Открытость информационной среды и доступность цифровой техники для масс привела к появлению нового вида деятельности – блогинга и стремительному росту авторитета блогеров среди молодежи. Данная деятельность представляет собой важный инструмент воздействия на психологию масс, особенно на молодую аудиторию, пока только формирующую представления о государстве, обществе и своём месте в нем. Данные тенденции не могут не учитываться при организации

образовательного процесса в высших учебных заведениях и выступают индикатором обоснованности возвращения в вузы работы по развитию политической грамотности обучающихся. Наряду с общеобразовательным блоком, в частности - учебных дисциплин «Политология», «История», «Социология», современному российскому студенту необходимо проецировать знания перечисленных дисциплин на современную повестку развития российского государства с целью сохранения исторической правды о развитии России, ее роли в Великой Отечественной войне, а также укрепления патриотизма и осознания себя каждым обучающимся частью многонационального народа России.

Раздел II. Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в России

Глава 4. Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования

4.1. Компетенция органов государственного управления в сфере высшего образования

В характеристике механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования следует уделить первоочередное внимание структуре соответствующих органов государственного управления и их компетенции. Принимая во внимание сложный характер общественных отношений, возникающих в связи с реализацией права на получение высшего образования, соответствующий управленческий аппарат ожидаемо отличается многоуровневостью и не лишен спорных вопросов в своей организации.

Понятие «органы государственного управления» имеет неоднозначный характер, поскольку в Конституции РФ не употребляется, а его использование в научной литературе по административному праву обусловлено основополагающим для данной отрасли права термином «государственное управление», исходя из которого определяется содержание составляющих его предмет правоотношений. Осуществлявшие его в советский период органы (народные комиссариаты, министерства) по своей сути были исполнительно-распорядительными, а реализация в действующем Основном законе идеи о разделении властей привела к формированию органов исполнительной власти, заменивших собой «органы государственного управления». В то же время данный термин продолжает использоваться для обозначения органов исполнительной власти несмотря на то, что законодательно сформулировано иное – более широкое – понимание государственного управления как

деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения ее национальной безопасности[1]. Соответственно, оно рассчитано на деятельность любых органов государственной власти, а не только исполнительной. Для формирования такого рода законодательной позиции существовали и научные предпосылки, связанные с разработкой идей, которые направлены на охват государственным управлением более широкого круга видов деятельности. По мнению Ю.А. Тихомирова, государственное управление представляет собой целенаправленное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для преобразования их сообразно целям государственной политики[2]. Позиция Г.В. Атаманчука ориентирует на понимание государственного управления в качестве регулирующего и практически организующего воздействия государства на социальную жизнедеятельность людей для ее сохранения, упорядочения или преобразования, опирающегося на его властный аппарат[3].

Учитывая, что легальная дефиниция государственного управления сформулирована для целей организации и осуществления стратегического планирования, следует полагать, что допустима традиционная трактовка государственного управления, отождествляющая его с исполнительно-распорядительной деятельностью[4]. Практика российского конституционализма и основанного на нем законодательства показывает неоднородный состав субъектов государственного управления, что связано с целесообразностью распределения исполнительно-распорядительных

---

[1] См.: Ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 13 июля 2024 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378; 2024. № 29 (ч. III), ст. 4106.

[2] См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. М., 2005. С. 44, 45.

[3] См.: *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. М., 2000. С. 253.

[4] См.: *Пархоменко А.Г., Сытников Д.О.* Государственное управление как разновидность социального управления // Образование и право. 2020. № 8. С. 209; *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Курс административного права Российской Федерации: учебник для вузов. В 3 ч. Ч. 1. М., 2003. С. 23.

полномочий между различными должностными лицами, органами и организациями для эффективного решения стоящих перед государством задач. Поэтому государственное управление в узком административно-правовом понимании осуществляется не только органами исполнительной власти, но и иными субъектами – Президентом РФ, высшими должностными лицами субъектов РФ, отдельными государственными корпорациями.

В сфере высшего образования общие начала, определяющие компетенцию органов государственного управления, закреплены в Конституции РФ. Установление единых правовых основ системы образования относится к ведению Российской Федерации (п. «е» ст. 71), а общие вопросы образования – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» ст. 72). Однако в большей степени данные положения относятся к деятельности органов законодательной власти, определяя содержание их нормотворческой компетенции. Что касается непосредственно органов государственного управления, то в Основном Законе она подробно не раскрывается, за исключением полномочия Правительства РФ, которое обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области образования (п. «в» ч. 1 ст. 114), и полномочия по установлению федеральных государственных образовательных стандартов, которое традиционно возлагается на компетентные в сфере образования федеральные органы исполнительной власти.

Полномочия Президента РФ в сфере образования, в том числе высшего образования, не являются в достаточной степени определенными, поскольку Конституция РФ устанавливает их обобщенный перечень, а федерального закона, который детализировал бы его компетенцию, не существует. Закон об образовании четкого представления о них также не дает. Он в общем виде определяет полномочия всех федеральных органов государственной власти, независимо от их ветви и разновидности, а из представленного в нем перечня к полномочиям Президента РФ может быть отчасти отнесено лишь первое –

разработка и проведение единой государственной политики в сфере образования (п. 1 ч. 1 ст. 6). Однако в целом эти полномочия являются весьма существенными, поскольку его конституционная обязанность определять основные направления внутренней политики предполагает возможность вырабатывать меры, имеющие концептуальное значение для сферы высшего образования, которые могут быть положены в основу его коренного реформирования. С этим связано также его полномочие по ежегодному обращению с посланием к Федеральному Собранию, в котором он излагает собственное видение внутренней политики, включая сферу высшего образования. Содержание деятельности федерального законодателя показывает значительную степень ориентации на основные тезисы посланий, в связи с чем следует ожидать внесения законопроектов, направленных на реализацию послания от 21 февраля 2023 г., в котором постулируется плавный переход к новой системе высшего образования.

Полномочия Президента РФ в сфере высшего образования связаны с конституционно установленным порядком утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти по предложению Председателя Правительства РФ и назначения федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Помимо этого, им определяется и система федеральных органов исполнительной власти[1] несмотря на то, что положения Основного закона прямо не причисляют это к его полномочиям, отсылая лишь к федеральному уровню осуществления такой деятельности (п. «г» ст. 71). Таким образом, в ведении Президента РФ находится системно-структурная организация федеральных органов исполнительной власти, которая может видоизменяться в зависимости от необходимости коррекции внутренней и внешней политики, оптимизации аппарата управления для реализации потребностей

[1] См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2023. № 14, ст. 2394.

интенсификации организующего воздействия на различные сферы и отрасли социальной жизнедеятельности. По сути, то, что принято называть административной реформой и административным реформированием, входит в число прерогатив Президента РФ. Это непосредственно затрагивает и высшее образование, управление которым в течение постсоветского периода подергалось перманентному реформированию. Административная реформа 2004 г., связанная с формированием принципиально новой системы федеральных органов исполнительной власти, основанной на разделении функций выработки государственной политики, нормативно-правового регулирования, контроля и надзора, управления государственным имуществом и предоставления государственных услуг, привела к становлению нового механизма управления практически каждой отраслью и сферой. Соответственно, сфера высшего образования в 2004 г. оказалась под управлением трех федеральных органов исполнительной власти на основе распределения функций между ними (Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по образованию). Дальнейшая трансформация посредством издания актов Президента РФ организационных структур государственного управления в сфере высшего образования связана с пересмотром тех или решений, поиском наиболее оптимальных механизмов управленческого воздействия на данную сферу. Основными ее вехами на разных этапах стали упразднение Президентом РФ Федерального агентства по образованию с передачей его функций соответствующему министерству, разделение единой отрасли образования на высшее и иное, охватываемое понятием «просвещение» и включающее в себя среднее и среднее профессиональное образование, с формированием двух министерств (Министерства науки и высшего образования РФ и Министерства просвещения РФ). Последнее обусловило выведение функции по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере образования за рамки министерского управления отраслью, что привело к подчинению Рособрнадзора непосредственно

Правительству РФ. Таким образом, реализация Президентом РФ своего полномочия по системно-структурной организации федеральных органов исполнительной власти привела к существенной трансформации государственного управления в сфере высшего образования на текущем этапе, слому «классической» трехзвенной модели его организации (министерство – служба – агентство) и функционированию двух органов, иерархически не связанных друг с другом (Минобрнауки России и Рособрнадзор)[1]. Однако она не является окончательной, и в рамках реализации Президентом РФ полномочия по определению основных направлений внутренней политики в настоящее время прорабатывается вопрос о воссоединении отрасли образования под началом одного министерства. 28 июня 2024 г. Президент РФ на встрече с выпускниками программы развития кадрового резерва Высшей школы госуправления РАНХиГС отметил нацеленность государственной политики на объединение Минобрнауки России и Минпросвещения России[2].

Важным результатом конституционной реформы стало официальное признание на уровне Основного закона такого акта, как поручение Президента РФ (ст. 113), которое широко используется им для проведения его управленческих решений органами федеральной исполнительной власти. Данный акт представляет собой служебный документ, издаваемый Президентом РФ и имеющий обязательный характер для конкретного адресата (государственного органа, организации или должностного лица), который может стать основой для разработки нормативного правового акта или проведения каких-либо мероприятий со стороны государственных органов. Поручения Президента РФ как акт управления известны на протяжении всего периода современной российской государственности, однако их закрепление в Конституции РФ усиливает роль Президента РФ в государственном

[1] См.: Указ Президента РФ от 11 мая 2024 г. № 326 (в ред. от 17 июня 2024 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20, ст. 2590; 2024. № 26, ст. 3639.

[2] См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/74436 (дата обращения: 04.09.2024).

управлении. Практика применения данной формы управленческой деятельности показывает ее широкую востребованность в работе Президента РФ, в том числе в сфере высшего образования. Они направляются по самым разнообразным и наиболее актуальным вопросам совершенствования данного уровня образования. В частности, в 2024 г. Минобрнауки РФ стало адресатом поручений, которые связаны с капитальным ремонтом общежитий вузов, повышением численности иностранных студентов к 2030 г. до полумиллиона человек, строительством к указанной дате сети из 25 современных университетских кампусов, повышением престижа преподавания фундаментальных дисциплин, внедрением в вузах курса «Обучение служением» и др.[1] Таким образом, заложенная в Конституции РФ универсальная схема компетенции Президента РФ за счет широкого пространства для дискреции содержит в себе большой творческий потенциал, реализация которого может обусловить качественное преобразование управляемых отраслей и сфер жизнедеятельности, в том числе высшего образования.

В свою очередь, Правительство РФ, развивая формулируемые Президентом РФ задачи и переводя их в практическую плоскость, обеспечивает нормативно-правовое и организационное оформление образовательной политики, реализуемой отечественной высшей школой, утверждает государственную программу развития образования[2], а также регулирует правовой статус отдельных образовательных организаций. Помимо полномочий, указанных в Конституции РФ, Правительство РФ в соответствии с законодательством о нем координирует и контролирует деятельность подведомственных ему Рособрнадзора и Минобрнауки России;

---

[1] См.: Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ (дата обращения: 04.09.2024).

[2] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 (в ред. от 22 июня 2024 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (ч. II), ст. 375; 2024. № 26, ст. 3677.

участвует в установлении единых правовых основ системы образования; обеспечивает реализацию национальных проектов, национальных целей, формирует общенациональные планы действий, государственные программы Российской Федерации, федеральные целевые программы в сфере высшего образования и обеспечивает их реализацию[1]. Кроме того, обширными полномочиями оно обладает по законодательству об образовании, которые, как правило, носят нормотворческий характер.

Ряд федеральных министерств и ведомств имеют образовательные организации в своей системе, что обусловливается спецификой деятельности и связанными с ними особенностями подготовки профессиональных кадров (к примеру, в сфере здравоохранения, сельского хозяйства, внутренних дел, обороны, культуры и т.д.). Однако отраслевым органом управления системой высшего образования, осуществляющим выработку и реализацию государственной политики в сфере высшего образования, а также научной деятельности, является Минобрнауки России. Другим органом исполнительной власти, имеющим ключевое значение для сферы образования (в том числе высшего) и науки и реализующим контрольно-надзорные полномочия, выступает Рособрнадзор.

Здесь следует отметить разнообразную практику организации государственного регулирования сферы высшего образования в зарубежных государствах. Так, согласно положениям ст. 63а Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации, координация и обеспечение качества высшего образования находятся в совместном ведении конфедерации и кантонов, что осуществляется с учетом автономии университетов и различных органов, ответственных за них и на условиях равенства образовательных учреждений[2].

---

[1] См.: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

[2] Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 3 March 2024) // Schweizerische Eidgenossenschaft. Fedlex. The Publication Platform for Federal Law: [электронный ресурс] URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en (дата обращения: 07.09.2024).

В свою очередь, в Австралии регулирование рассматриваемой сферы общественных отношений осуществляется на федеральном уровне. Закон об Агентстве стандартов и качества высшего образования, определяющий правовой статус соответствующего агентства, формируемого курирующим министром, устанавливает его общие регулятивные полномочия сферы высшего образования, среди которых обеспечение национальной согласованности в регулировании высшего образования, регулирование высшего образования на основе стандартов качества, осуществление регистрации образовательных организаций и прочие организационно-распорядительные и контрольные полномочия[1]. Система управления высшим образованием в США децентрализована, будучи основанной на широкой автономии штатов. Департамент образования США передает специальным аккредитационным агентствам полномочия по наделению правом осуществления образовательной деятельностью при условии соблюдения ряда требований[2]. Примечательно, что ключевым критерием, предоставляющим право присуждения степеней или академических зачетных единиц является наличие не менее половины образовательных программ, ориентированных на местное население[3]. В свою очередь, в КНР модель управления можно охарактеризовать как смешанную, в зависимости от уровня учреждения образовательной организации высшего образования. Как отмечают исследователи, выделяются государственные национальные университеты, контролируемые центральным правительством и нацеленные на обеспечение глобальной конкурентоспособности высшего образования, и региональные ведущие университеты, контролируемые местными властями и направленные

[1] Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011 (TEQSA Act) (Last updated: 13 Oct 2022) // Australian Government. Tertiary education Quality and Standards Agency: [электронный ресурс] URL: https://www.teqsa.gov.au/how-we-regulate/acts-and-standards/teqsa-act (дата обращения: 07.09.2024).

[2] The Higher Education Act (HEA): A Primer Updated April 10, 2023 // Congressional Research Service: [электронный ресурс] URL: https://sgp.fas.org/crs/misc/R43351.pdf (дата обращения: 07.09.2024).

[3] См.: *Вок М.Г.* Зарубежная практика лицензионно-разрешительной деятельности в области образования // Управление наукой и наукометрия. 2020. Т. 15. № 3. С. 321.

на кадровое и научное обеспечение потребностей соответствующих территорий[1]. Данный вариант следует признать разумным с точки зрения распределения организационных усилий, направленных на обеспечение глобальной конкурентоспособности (в том числе, в виде вхождения в разнообразные международные рейтинги вузов). В то же время, федеральная централизованная система управления высшим образованием в Российской Федерации выглядит наиболее предпочтительной с точки зрения важности проведения эффективной единообразной государственной политики на значительной территории, населенной многонациональным народом, несущим широкое разнообразие культур.

Минобрнауки России реализует широкий спектр полномочий в разнообразных направлениях, что находит свое отражение в Положении о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Прежде всего, следует отметить объемную компетенцию Минобрнауки России в нормотворчестве. С одной стороны, Министерство вправе вносить в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ по вопросам развития науки и высшего образования. Кроме того, Минобрнауки России уполномочено самостоятельно принимать нормативные правовые акты, среди которых к основным можно отнести следующие категории актов:

1) акты, направленные на общую организацию образовательного процесса в вузах (перечни специальностей и направлений подготовки высшего образования всех видов и форм с указанием присваиваемой квалификации и порядок формирования таких перечней; порядок организации и осуществления образовательной деятельности по программам высшего образования; акты, устанавливающие соответствие между отдельными специальностями и направлениями подготовки высшего образования и

[1] См.: *Донецкая С.С., Ван Б.* Высшее образование в Китае: особенности системы управления в ведущих вузах страны // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2022. Т. 22. № 1. С. 152–153.

образовательными программами разных уровней соответствующим образовательным программам с учетом обновления перечней специальностей и направлений подготовки высшего образования; перечень специальностей и направлений подготовки высшего образования, подготовка по которым исключительно в форме электронного обучения не допускается; федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования по различным специальностям и направлениям подготовки, ординатуры, ассистентуры-стажировки);

2) акты, направленные на решение вопросов, связанных с приемом в образовательные организации высшего образования (порядок приема на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных организаций высшего образования; примерные формы договоров о высшем образовании; порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования различных видов и проведения вступительных испытаний для лиц с ограниченными возможностями здоровья;);

3) акты, посвященные организационным вопросам прохождения обучения по соответствующим образовательным программам (порядок и основания предоставления обучающимся академического отпуска; случаи и порядок перехода обучающихся с платного обучения на бесплатное; порядок перевода обучающегося в другую образовательную организацию, назначения и порядок выплаты стипендии разных видов, привлечения к дисциплинарной ответственности; образцы студенческого билета и зачетной книжки);

4) акты, обеспечивающие выпуск обучающихся из образовательных организаций высшего образования (порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования; образцы документов об образовании и о квалификации и приложений к ним);

5) акты, направленные на соблюдение установленных требований к образовательному процессу (порядок самообследования образовательных организаций; порядок обеспечения условий доступности для инвалидов соответствующих объектов и предоставляемых услуг, а также оказания им при

этом необходимой помощи в установленной сфере деятельности; показатели, характеризующие общие критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности вузами; аккредитационные показатели по образовательным программам высшего образования) и иные.

Кроме того, Минобрнауки России осуществляет ряд управленческих и иных полномочий, среди которых можно выделить функции и полномочия учредителя подведомственных ему образовательных организаций высшего образования, а также функции и полномочия собственника закрепленного за ними федерального имущества.

Примечательно, что Минобрнауки России в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. В связи с этим необходимо рассмотреть полномочия Рособрнадзора, установленные соответствующим Положением[1]. Как и в случае с Минобрнауки, Рособрнадзор обладает значительными нормотворческими полномочиями в соответствующей сфере, среди которых следует отметить внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и других документов, по которым требуется решение Правительства РФ.

Основное направление его деятельности – контрольно-надзорное, поэтому нормотворческие полномочия направлены, как правило, на правовую регламентацию соответствующих правоотношений, которая связана с принятием:

1) актов, регулирующих лицензионную деятельность данного органа (формы заявления о предоставлении временной лицензии на осуществление

[1] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 885 (в ред. от 3 октября 2023 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5344; 2023. № 41, ст. 7341.

образовательной деятельности, перечень и формы прилагаемых к нему документов);

2) актов, регулирующих аккредитационную деятельность данного органа;

3) актов, регулирующих проведение мероприятий по государственному контролю (надзору) (индикативные показатели федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования; перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере образования) и других.

Рособрнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации[1].

Нормотворческие полномочия Рособрнадзора обусловлены очередным этапом реформирования структуры федеральных органов исполнительной власти, поскольку отнесение его к ведению Правительства РФ автоматически лишает его возможности исполнять акты, издаваемые министерством, и требует наличия собственной правотворческой компетенции. Вместе с тем необходимо обратить внимание на однородность предмета нормативно-правового регулирования, осуществляемого Минобрнауки России и Рособрнадзором. Как ранее было указано, Минобрнауки России принимает акты, направленные на решение вопросов, связанных с приемом в образовательные организации высшего образования. Рособрнадзор также имеет право издавать акты схожей направленности – устанавливающие минимальное количество баллов единого государственного экзамена, необходимое для поступления в образовательные организации высшего образования на обучение по программам бакалавриата и специалитета. То же

[1] См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2018 г. № 1293-р (в ред. от 8 октября 2024 г.) «Об утверждении перечней организаций, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, Министерству просвещения Российской Федерации, Рособрнадзору и признании утратившими силу актов Правительства РФ» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27, ст. 4137; 2024. № 42, ст. 6288.

самое касается актов, регулирующих вопросы проведения государственной итоговой аттестации.

Тем не менее с учетом приоритетной значимости контрольно-надзорных функций Рособрнадзора существующая концепция, предполагающая отсутствие организационной взаимосвязи между министерством и службой по вопросам государственного управления высшим образованием, представляется обоснованной ввиду ранее упомянутой необходимости осуществления функций по контролю и надзору в данной сфере в отсутствие ведомственного влияния со стороны министерства.

В структуре органов государственной власти, осуществляющих регулирование в сфере высшего образования, следует отметить роль Федерального Собрания Российской Федерации. Прежде всего, речь здесь идет о формировании необходимой законодательной базы, а также утверждении соответствующей статьи бюджета и контроле за ее реализацией. Но, наряду с законодательной функцией, в регулировании сферы высшего образования также играют значительную роль представительная и контрольная функции парламента[1]. Здесь же стоит отметить такую форму взаимодействия между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере высшего образования, как «правительственный час», под которым понимается время для ответов федерального министра (федеральных министров), иных должностных лиц, на вопросы депутатов Государственной Думы[2]. Кроме того, сложившейся и весьма эффективной формой работы Государственной Думы

[1] См.: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (в ред. от 14 марта 2022 г.) «О парламентском контроле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19, ст. 2304; 2022. № 12, ст. 1785.

[2] См. ч. 1 ст. 41 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801; Доступ к актуальной редакции предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

является проведение «больших парламентских слушаний» по вопросам высшего образования, в ходе которых принимают участие не только парламентарии и представители соответствующих органов исполнительной власти, но и члены профессионального сообщества в лице руководства и студентов высших учебных заведений страны, экспертов, работодателей[1]. Подобный формат взаимодействия выглядит крайне перспективным в части своей эффективности, так как позволяет наиболее полно учитывать интересы академического сообщества при определении повестки государственной политики в сфере высшего образования.

Следует отметить, что специфика сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров выражена настолько характерно, что от учета мнения академического сообщества могут прямо зависеть результат и эффективность государственного управления. В частности, это подтверждает сложившаяся система аттестации научных и научно-педагогических кадров, а именно – институты присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий. Решение о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий принимается Минобрнауки России, что находит отражение в соответствующих приказах. Вместе с тем основанием для таких приказов выступают решения Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России (далее – Комиссия), в состав которой входят экспертные советы по различным областям науки. Данные советы на общественных началах объединяют в себе ведущих специалистов в соответствующей сфере, которые проводят экспертизу и принимают коллегиальное решение, помимо прочего, по вопросам присуждения ученой степени или присвоения ученого звания. В свою очередь, основанием для рассмотрения соответствующего аттестационного дела является решение диссертационного совета либо ученого совета, созданных на базе образовательных или научных организаций

[1] См., напр.: В Государственной Думе прошли большие парламентские слушания по вопросам развития системы высшего образования // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/news/54725/ (дата обращения: 20.01.2024).

соответственно. Таким образом, профильному министерству отводится техническая роль проверки формальным критериям, тогда как содержательную основу принимаемого управленческого решения формируют представители академического сообщества. Вместе с тем следует отметить тенденцию к автономизации вузов.

Так, по общему правилу, закрепленному ч. 5 ст. 12 Закона об образовании, организации, осуществляющие образовательную деятельность, самостоятельно разрабатывают образовательные программы, качество которых впоследствии призван оценить Рособрнадзор. Примечательно, что основное внимание в ходе такой оценки уделяется способности образовательной программы сформировать у обучающегося совокупность знаний, навыков и умений, необходимых для эффективной профессиональной деятельности. Также, естественно, важнейшим критерием оценки деятельности организации выступает ее материально-технический и кадровый потенциал, необходимый для создания условий для обучения, тогда как воспитательная составляющая образовательной деятельности в вузах, представляется менее приоритетным направлением государственной контрольно-надзорной деятельности.

Стоит также отметить, что тенденция к автономизации вузов находит свое выражение, в частности, в аттестации научных и научно-педагогических кадров[1]. Так, отдельным образовательным и научным организациям предоставлено право самостоятельного присуждения ученых степеней, минуя Комиссию. Следует согласиться с исследователями в том, что потребуется время для оценки такого нововведения с точки зрения соотношения рисков и

[1] См., напр.: Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 397-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике” и статью 11 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 41, ст. 6959; 2024. № 33 (ч. II), ст. 5025.

пользы[1], однако ряд спорных вопросов правового регулирования сводится к более принципиальному: насколько выраженным должно быть участие государства в управлении сферой науки и высшего образования? Не погружаясь в разнообразие сложившихся в разных государствах подходов к данному вопросу, отправной точкой развития системы науки и высшего образования представляется преодоление больших вызовов, с которыми сталкивается сегодня Российское государство, что указывает на необходимость максимальной эффективности высшей школы для решения задач общественного развития. Высокий потенциал роста самостоятельности научных и научно-педагогических организаций выглядит очевидным на фоне творческого характера научно-исследовательской и педагогической деятельности. Развитие самостоятельности, бесспорно, способствует развитию в русле инноваций[2]. Вместе с этим необходимо всестороннее и взвешенное ориентирование научно-педагогического сообщества на решение национальных задач. Миссией государственного управления в этом контексте видится обеспечение баланса между самоуправленческим началом системы науки и высшего образования и государственным контролем при признании необходимости первого. Следует согласиться с Л.А. Зайцевой в том, что «государственно-общественный принцип управления должен постепенно трансформироваться в общественно-государственный, то есть необходим паритет общества и государства в решении всех вопросов функционирования системы высшего образования»[3].

В поисках такого паритета особую роль играет контроль соблюдения законодательства в сфере образования, что относится к числу ключевых задач

---

[1] См., напр.: *Пахомов С.И., Мацкевич И.М., Гуртов В.А., Мелех Н.В., Заугольникова Е.И.* Результативность деятельности организаций, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней // Интеграция образования. 2020. Т. 24. № 1. С. 136.

[2] См., напр.: *Шкиндер Н.Л., Глухих С.И.* Высшее образование: законодательные нововведения и новые горизонты возможностей // Педагогическое образование в России. 2020. № 6. С. 28.

[3] *Зайцева Л.А.* Система и компетенция государственных органов управления высшим профессиональным образованием // Право и государство: теория и практика. 2007. № 2 (26) С. 41.

Рособрнадзора. В юридической литературе справедливо указывается проблема значительной бюрократической нагрузки на указанное ведомство[1], что вкупе с растущей ролью высшей школы необходимостью обеспечения высокого уровня подготовки ее выпускников, требует решения. Наиболее очевидным выходом, на первый взгляд, представляется создание сети территориальных управлений Рособрнадзора в регионах, что значительно упростило бы логистику взаимодействия между ведомством и подконтрольными организациями, а также повысило эффективность контрольно-надзорной деятельности. В то же время такое решение не отвечает важным тенденциям сокращения административного давления на социально-экономическую сферу, а также экономическим реалиям, в которых расширение представительств органов власти должно иметь крайне прочное обоснование. Наиболее перспективным и эффективным направлением развития здесь выглядит применение новых технологических решений в устоявшихся формах деятельности органов государственной власти. К примеру, аккредитация образовательной деятельности и признание иностранного образования в настоящее время находятся в состоянии полного перехода в электронную форму[2], что позволит существенно повысить эффективность соответствующих процедур в условиях сохранения штата Рособрнадзора. Помимо прочего, данное нововведение отвечает другой важной тенденции в деятельности органов власти в виде перехода к реестровой модели предоставления государственных услуг[3]. Цифровизация

---

[1] См., напр.: *Кирилловых А.А.* Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки как орган управления отраслевой компетенции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4 (56). С. 64.

[2] См.: Аккредитация образовательной деятельности и признание иностранного образования будут полностью переведены в электронный вид // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Официальный сайт Рособрнадзора. URL: https://obrnadzor.gov.ru/news/akkreditacziya-obrazovatelnoj-deyatelnosti-i-priznanie-inostrannogo-obrazovaniya-budut-polnostyu-perevedeny-v-elektronnyj-vid/ (дата обращения: 20.01.2024).

[3] См.: Приказ Минцифры России от 28 февраля 2022 г. № 143 (в ред. от 29 декабря 2023 г.) «Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” и признании утратившими силу

государственных услуг и формирование реестровой базы, аккумулирующей результаты их предоставления, показывают высокую логистическую эффективность и охватывают все больше сфер государственного управления, в том числе высшее образование, где активно проводится политика цифровой трансформации[1].

На фоне традиционно возникающих вопросов высокого уровня бюрократической нагрузки на объекты государственного управления, а также развития тенденции к автономизации образовательных организаций, цифровизация управленческого процесса выступает приоритетным направлением развития системы органов управления в сфере высшего образования. Вместе с тем в научной литературе акцентируется внимание на примате традиционных правовых инструментов и подходов, в то время как современные цифровые технологии должны содействовать их развитию[2]. С одной стороны, целесообразность активного внедрения цифровых технологий в процессы контрольно-надзорной и управленческой деятельности органов власти обусловлена общими аргументами в пользу более высокой оперативности и эффективности в построении логистики между регулятором и объектом управления. С другой стороны, рост автономии вузов необходим для обеспечения технологического прорыва и решения актуальных государственных задач. Развитие удаленного контроля вкупе с упрощением административных процедур и укреплением принципов реестровой модели

некоторых приказов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

[1] См., например: *Рустикова Г.С.* Правовая природа цифровой трансформации образования // Вестник Российской правовой академии. 2024. № 1. С. 108-113; *Южаков В.Н., Ефремов А.А.* Правовые и организационные барьеры для цифровизации образования в Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 6 (108). С. 22-23; *Балашова Т.Н.* Проблемы реализации права на образование в условиях информационно-цифровой реальности и развития искусственного интеллекта // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2021. № 4 (60). С. 81.

[2] См.: *Амелин Р.В., Чаннов С.Е.* Концепция интеграции правовых явлений, связанных с развитием современных цифровых технологий, в российскую правовую систему // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 153.

предоставления государственных услуг призваны способствовать как предупреждению искусственного торможения развития самостоятельности образовательных организаций, так и сохранению должного уровня эффективности контроля над их деятельностью.

При рассмотрении вопроса об эффективности государственного управления в сфере высшего образования с точки зрения компетенции соответствующих органов власти, необходимо обратить внимание на отдельные ключевые категории, вокруг которых выстраивается система соответствующих общественных отношений. В данном случае речь идет об образовании, которое, согласно положениям статьи 2 Закона об образовании определяется как «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

Объединение в образовательной деятельности обучающей и воспитательной составляющей стало планомерным развитием конституционной реформы 2020 года, одним из нововведений которой, как отметил Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володин, стало закрепление «принципа единой системы воспитания и образования в России, с возложением на государство обязанности по созданию условий, способствующих воспитанию в детях патриотизма, гражданственности и уважения к старшим»[1]. В связи с этим, законодателем и исследователями в последнее время уделяется повышенное

[1] См.: Принят закон Президента РФ о воспитательной составляющей образования // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/news/49166/ (дата обращения: 20.01.2024).

внимание воспитательной составляющей образовательного процесса, на необходимость осознанного развития которой указывают, помимо прочего, разнообразные угрозы национальной безопасности, с которыми столкнулось Российское государство в 2022 году.

Как отмечают исследователи, одной из проблем действующих нормативных актов, регламентирующих воспитательную работу в вузах, является определенная пробельность в части контроля и конкретных результатов соответствующей деятельности[1]. В то же время, данная сложность представляется во многом объективно обусловленной, ведь учебную, воспитательную и научную работу объединяет то, что на получение результата требуется время, а эффективность нормативного регулирования можно измерить только в долгосрочной перспективе.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 3718-р (в ред. от 31 января 2024 г.) «О плане мероприятий по реализации в 2022-2025 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»[2] в соответствующем плане мероприятий многократно указывает на цель развития патриотизма у молодежи и гражданской ответственности. В частности, пропаганда идей патриотизма встречается в таких плановых мероприятиях, как научные конференции, лекции, круглые столы, учебные курсы по вопросам государственной национальной политики и межнациональных отношений, а также проведение разнообразных форумов, конкурсов и фестивалей. Говоря же об образовательной деятельности, соответствующие мероприятия, направленные на формирование у детей и молодежи общероссийской гражданской идентичности, патриотизма, культуры межнационального общения, включают в себя:

---

[1] См., напр.: *Блинов В.И., Осадчева С.А., Куртеева Л.Н.* Воспитание в системе образования: законодательные новеллы и обновление практики // Профессиональное образование и рынок труда. 2022. № 3 (50). С. 84–96.

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 1 (ч. IV), ст. 261; 2024. № 6, ст. 892.

разработку и внедрение курсов по изучению культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации в образовательные программы общеобразовательных организаций;

учет этнокультурных и региональных особенностей в программах подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров;

проведение всероссийских тематических онлайн-уроков, направленных на гражданско-патриотическое воспитание подрастающего поколения, в рамках реализации федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации».

Кроме того, к числу ключевых задач молодежной политики России относится воспитание патриотично настроенной молодежи с независимым мышлением, обладающей созидательным мировоззрением, профессиональными знаниями, демонстрирующей высокую культуру, в том числе культуру межнационального общения, ответственность и способность принимать самостоятельные решения, нацеленные на повышение благосостояния страны, народа и своей семьи[1].

Из этого следует, что такие значимые составляющие воспитательной работы, как формирование у молодежи общероссийской гражданской идентичности, патриотизма, культуры межнационального общения, концентрируются на уровне общего образования и тематических мероприятий, тогда как учебный процесс в вузах в большей степени фокусируется на освоении знаний, навыков и умений, необходимых для дальнейшей профессиональной деятельности. Исследователи справедливо указывают на наиболее рациональный способ сочетания образовательной и воспитательной деятельности в стенах вуза, сложившийся в настоящее время – создание условий для студенческого самоуправления, функционирования

[1] См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2024 г. № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 36, ст. 5484.

студенческих организаций[1]. Взаимодействуя с такими организациями, администрация вузов может организовать воспитательную работу наиболее системно и эффективно.

Вместе с этим на поверхности находится особенность такой формы взаимодействия между вузом и обучающимися, которая не позволяет рассматривать ее в качестве основной и системообразующей. Эта особенность состоит в том, что даже наиболее эффективная и массовая организация обучающихся не охватывает весь контингент, проводя воспитательную работу и прививая общественно-значимые ценности лишь наиболее активным студентам, тогда как другая часть студенческого сообщества фокусируется на учебной работе. Безусловно, проводимая администрацией вуза работа по вовлечению обучающихся в деятельность студенческих организаций (в том числе, профсоюзных), научных обществ, в творчество и разные виды спорта – важнейшие направления молодежной политики и ключевые структурные элементы воспитательной компоненты высшего образования. Вместе с тем проблема невозможности полного охвата контингента обучающихся проявляется и здесь, будучи обусловленной естественным и необходимым признаком такой деятельности в виде безусловной добровольности. В то же время, как было отмечено выше, воспитательной работе в вузах уделяется внимание на самых высоких уровнях власти, что находит закрепление во всех ключевых нормативно-правовых актах в сфере высшего образования.

Принимая во внимание данные обстоятельства, единственным разумным и адекватным выходом из ситуации представляется интеграция воспитательной работы в учебный процесс, когда ключевые общественные ценности и посыл на саморазвитие вкупе с работой во благо процветания страны будут внедрены непосредственно в учебные дисциплины. Естественно, основным принципом такого внедрения должен выступать принцип

[1] См., напр.: *Тартышева Н.А., Соловьева Н.В.* Стандартизация воспитательного процесса в вузе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в условиях трансформации профессионального образования // Ученые записки университета имени П.Ф. Лесгафта. С. 304.

разумности, необходимый для оценки допустимости, возможной формы и объема такой воспитательной составляющей, что позволит избежать недостатков в содержании учебных программ точных наук, известных по советской практике с ее всеобъемлющей партийной пропагандой. Фактически, наряду с установленной в статье 13 Конституции РФ нормой о запрете государственной идеологии, эффективная воспитательная работа уже сегодня направлена на укрепление в сознании обучающихся традиционных ценностей, воспитание гражданственности и патриотизма что формирует определенную государственно-направленную идеологию, развитие которой требует проведения целенаправленной, систематизированной работы органов государственного управления в сфере высшего образования. Вместе с этим такая работа должна отталкиваться от опыта советской системы и основываться на современных реалиях и личности современного студента, имеющего доступ к огромному массиву информации на разные темы, склонного к скептицизму и обладающего характерными возрастными психологическими особенностями восприятия, в силу чего любое воздействие на идеологическую составляющую образовательного процесса должно проводиться скрупулезно, аккуратно, выверенно и методично, не будучи жестко привязанным к идеологии какой-либо политической партии. Следует отметить, современный этап развития Российского государства характеризуется пока не завершенным процессом укрепления национальной идеи, тогда как роль высшей школы в этом очевидна[1]. Сегодня нужно не только формировать творческую личность, обладающую профессиональными компетенциями и способную на решение нестандартных профессиональных задач, но и нацеливать эту личность на развитие собственного государства. В противном случае, как показывают многочисленные примеры, испытывать любовь к Родине и гордость за ее историю можно и из-за границы.

[1] См., напр.: *Рукавишников С.М.* Перспективы развития системы высшего образования в Российской Федерации // Труды государства и права РАН. 2022. Т. 17. № 5. С. 235–254.

Здесь нельзя не обратить внимание на опыт Китая, чей подход к организации воспитательной работы уже был ранее отмечен с точки зрения возможной рецепции отдельных решений в отечественную практику. Прежде всего, следует отметить, что такие дисциплины, как политика и идейно-моральные качестве преподаются уже в школе, являя собой базовые дисциплины, вокруг которых продолжает выстраиваться образование китайского гражданина на всех образовательных уровнях. Наиболее показательную и емкую характеристику воспитательной компоненты образования Китая можно сформировать на основе высказываний председателя КНР Си Цзиньпина, который, характеризуя образовательную политику государства, отмечал важность «настойчивого проведения реформ и инноваций с целью сплочения народных сердец, совершенствования личности», «работы на благо народа», «воспитания людей в духе высокой нравственности посредством полной реализации идейно-политической работы в процессе всего воспитания», которое рассматривается в качестве фундаментальной задачи образования[1]. Следует отметить, что с точки зрения современного западного, прагматичного подхода к высшему образованию (ценности которого в значительной ценности восприняла современная образовательная система России) названные тезисы могут на первый взгляд показаться высокопарными и политизированными более, чем фактически выполнимыми и должными находиться в центре образовательной политики современного государства. В то же время, более обстоятельное их изучение позволяет сделать вывод о четком и последовательном соответствии национальной идее сплочения и совместного труда на благо построения процветающего государства, о которой упоминалось ранее. Этические целевые установки здесь стоит рассматривать не с субъективной, а вполне объективной точки зрения, учитывая прямую связь между качествами

[1] См.: *Су Цзюньян, Сун Ин.* Предпосылки, основные характеристики и главные тенденции обновления системы надзора в сфере образования и науки на районном и уездном уровнях в Китайской Народной Республике (на примере районного уровня города Пекина) // Наука и школа. 2021. № 6. С. 75.

личности, воспитанной в духе высокой нравственности с идеей заботы о ближнем, и целевыми установками гражданина государства, нацеленного в своей трудовой деятельности, не на личное благосостояние любыми средствами, но, прежде всего, на процветание нации, которое небезосновательно рассматривается как условие личного благополучия и благополучия следующих поколений. Кроме того, здесь нельзя не вспомнить первые в истории человечества школы, университеты и античную философию, уделяющую значительное внимание нравственному развитию личности. В совокупности это позволяет говорить об ошибочной настороженности в отношении политического воспитания молодежи, которую можно встретить среди населения как продолжающуюся реакцию на негативные стороны советского однопартийного режима. Представляется, что эффективно организованная воспитательная работа никак не привязана к режимам или учениям политических партий, при условии нацеленности на формирование универсальных ценностно-целевых установок, направленных на развитие родного государства и общества. Следует согласиться с исследователями, рассматривающими просвещение в качестве функции государства и предлагающим на законодательном уровне установить в качестве составных элементов такой функции правовое и патриотическое воспитание вместе с включением в ФГОС высшего образования по всем направлениям подготовки компетенций по формированию правовой культуры[1]. Представляется, что нормативное определение в качестве скреп российского общества традиционных ценностей, гражданственности и патриотизма, которое уже произошло, должно найти свое логичное продолжение в организации воспитательной работы, где особую роль занимает высшее образование. Выполнение данной задачи и последующий контроль за ее реализацией со стороны уполномоченных органов исполнительной власти в сфере высшего образования внесет важный вклад в обеспечение национальной безопасности,

[1] См.: *Певцова Е.А.* Просветительская функция современного государства: вопросы теории и практической реализации // Московский юридический журнал. 2024. № 1. С. 16.

всецело соответствуя конституционным нормам о политическом многообразии.

Органы государственного управления субъектов Российской Федерации не наделены столь широкими правомочиями в сфере образования, как федеральные. Иное противоречило бы требованию обеспечения единого образовательного пространства. Поскольку они имеют право учреждать собственные вузы, им принадлежит полномочие по организации получения в них высшего образования, что исключает осуществление ими нормотворческой деятельности в части определения содержания образовательного процесса, поскольку он обусловлен реализацией федеральных государственных образовательных стандартов и требований.

Какая-либо иная их компетенция на федеральном уровне не предусмотрена. Однако это не означает невозможности в региональных нормативных правовых актах определять направления и конкретные меры позитивного управленческого воздействия на обучающихся любых вузов, расположенных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, поскольку это соответствует цели обеспечения поступательного социально-экономического развития регионов. Выпускники этих вузов преимущественно будут осуществлять свою деятельность на их территории, чем обусловливается заинтересованность региональных органов государственного управления в предельно высоком уровне их компетентности. С этим связана ранее изложенная в данной работе практика введения различных мер материального поощрения и стимулирования студентов органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Следует отметить при этом определяющую роль органов общей компетенции – высшего должностного лица и высшего исполнительного органа, поскольку органы специальной компетенции (как правило, именуемые министерствами образования), решают задачи подготовки обучающихся по образовательным программам нижестоящих уровней образования.

Таким образом, уполномоченные органы государственного управления в сфере высшего образования обладают широкой компетенцией, охватывающей вопросы выработки и реализации научно-технической и образовательной политики современной России. Важным направлением развития компетенции органов государственного управления в сфере высшего образования является проведение воспитательной работы в вузах, которая должна быть выстроена вокруг идеи патриотизма, решения актуальных государственных задач и нацеленности образования не только на развитие карьерной траектории выпускников и рост их материального благополучия, но также и на осознание персональной ответственности каждого за развитие государства. Значимым признаком такой работы, призванным обеспечить ее эффективность в части принятия молодежной аудиторией, является ее политическая нейтральность в том смысле, что конституционные начала в виде идеологического и политического многообразия, многопартийности и светского характера государства должны беспрекословно учитываться при любом идеологическом воздействии на учебный процесс. В то же время его фокусировка на формировании и укреплении национальной идеи России, воспитании гражданственности и патриотизма обучающихся, представляется ключевым направлением государственной политики в сфере высшего образования. В этой связи необходимо усиление государственного контроля за воспитательной составляющей учебного процесса в вузах посредством постепенной интеграции идеологической подготовки в образовательные программы, качество и допустимость которых должны оцениваться не только с практически-материальной стороны, но также с точки зрения направленности на воспитание зрелой личности, сознающей персональную ответственность за развитие своего государства и общества и ориентированной на соответствующий труд в той или иной сфере. В противном случае воспитательная работа продолжит свою концентрацию вокруг юбилейных дат и праздничных мероприятий, наиболее активными организаторами и участниками которых выступает меньшая часть

обучающихся в вузах, тогда как большая часть по-прежнему нуждается в проведении воспитательной работы, необходимой для эффективного решения государственных задач высшей школой современной России.

4.2. Организация стратегического планирования развития системы высшего образования

Эффективная реализация компетенции органов государственного управления в сфере высшего образования, необходимая для проведения соответствующей государственной политики, требует анализа стратегического планирования. Формирование и последовательная реализация стратегии развития высшей школы в современной России выступают, с одной стороны, гарантом эффективности нормативно-правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, а с другой – основой выверенной иерархичной системы государственного управления, отвечающей принципу единства публичной власти.

Следует отметить, что стратегическое планирование, будучи иерархически направленным «сверху вниз», то есть с федерального уровня регулирования и до локального уровня конкретной образовательной организации, нацелено на устойчивое развитие, адекватное современным вызовам и угрозам внешней среды. В связи с этим следует согласиться с исследователями, что «целью стратегического развития вузов является их «превращение в устойчивые саморазвивающиеся системы»[1].

Закон о стратегическом планировании определяет стратегическое планирование как деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и

[1] *Сейтбаткалова А.С., Таменова С.С.* Стратегическое управление вузом в условиях цифровой экономики // Форум. 2022. № 2 (25). С. 100.

сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

В свою очередь, названный закон дает определение стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, понимая под ней документ стратегического планирования, определяющий стратегические цели и основные задачи, направления и приоритеты государственной политики, ориентированные на устойчивое, динамичное и сбалансированное научно-технологическое развитие Российской Федерации на долгосрочный период. В целом, понятийный аппарат Закона о стратегическом планировании не указывает на какие-либо иные типы стратегий (к примеру, в сфере высшего образования либо образовательной политики), рассматривая стратегическое планирование в контексте социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальных уровнях. В то же время значение высшей школы для эффективного социально-экономического развития государства представляется бесспорным, принимая во внимание двуединое начало образовательного процесса, направленного как на обучение с передачей знаний, так и на воспитание с формированием морально-нравственных установок, что в совокупности выступает основой устойчивого развития общества, экономики, государства.

Среди действующих стратегических документов следует отметить такие акты, как Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[1] (далее – Указ № 204), Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[2] (далее –

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817; 2020. № 30, ст. 4884.
[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20, ст. 2584.

Указ № 309), Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»[1], Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 30 сентября 2022 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»[2], Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 (в ред. от 22 июня 2024 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования”»[3].

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации основана на логике описания больших вызовов и корреспондирующей тактики реагирования на них. В свою очередь, под такими вызовами понимаются существенные риски для общества, экономики, системы государственного управления, но одновременно представляют собой важный фактор для появления новых возможностей и перспектив научно-технологического развития Российской Федерации. При этом наука и технологии являются одним из инструментов для ответа на эти вызовы, играя важную роль не только в обеспечении устойчивого развития цивилизации, но и в оценке рисков и возможных опасностей для человечества. В свою очередь, обращает на себя внимание ключевое для указанной стратегии определение научно-технологического развития Российской Федерации, под которым понимается трансформация науки и технологий в ключевой фактор развития России и обеспечения способности страны эффективно отвечать на большие вызовы. В то же время, приведенный документ характеризуется описанием приоритетов и перспектив, принципов, возможностей научно-технологического развития с двумя альтернативными сценариями, а также цели и задач, основных направлений и мер реализации соответствующей государственной политики.

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 10, ст. 1373.
[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7 (ч. II), ст. 702; 2022. № 41, ст. 7109.
[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (ч. II), ст. 375; 2024. № 26, ст. 3677.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации обладает похожей структурой, развернуто описывая цель, задачи, приоритеты и принципы пространственного развития, его направления и тенденции. Сферы высшего образования данный документ касается лишь косвенно, указывая, помимо прочего, на целесообразность «содействия кооперации научных организаций и образовательных организаций высшего образования с бизнесом, в том числе в результате формирования не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня, объединяющих ведущие в Российской Федерации образовательные организации высшего образования и научные организации, научных центров (в том числе математических и геномных), центров компетенций Национальной технологической инициативы, инновационных научно-технологических центров, а также создания и развития передовой исследовательской и инновационной инфраструктуры центров коллективного пользования научным оборудованием и уникальных научных установок (в том числе уникальных научных установок класса «мегасайенс»)». Кроме того, среди основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям Российской Федерации, расположенным на Северном Кавказе, указывается повышение доступности получения качественного образования на всех уровнях образовательного процесса.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» указывает на цели, задачи и развитие образования разных уровней, в значительной части регламентируя ряд технических и материальных вопросов, в частности, касающихся механизмов субсидирования отдельных мероприятий. В то же время следует отметить, что названная программа содержит отсылочную норму о приоритетах государственной политики в сфере реализации программы. Речь идет о приведенных выше Указах Президента РФ № 204 и № 309, Указе от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской

Федерации»[1] (далее – Указ № 400), а также посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. и от 21 апреля 2021 г. Стратегия национальной безопасности, помимо прочего, указывает на задачи повышения качества образования, обновление материально-технической базы научных организаций и организаций высшего образования; признает растущие требования к уровню образования и квалификации работников, а получение качественного образования – как часть государственной социально-экономической политики. Кроме того, указанный документ содержит указание на важную стратегическую задачу в виде развития системы образования, обучения и воспитания как основы формирования развитой и социально ответственной личности, стремящейся к духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому совершенству. Высокая актуальность данной стратегии для современной образовательной политики прослеживается и в разделе, посвященном защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти. Так, положения п. 86 указывают, что «насаждение чуждых идеалов и ценностей, осуществление без учета исторических традиций и опыта предшествующих поколений реформ в области образования, науки, культуры, религии, языка и информационной деятельности приводят к усилению разобщенности и поляризации национальных обществ, разрушают фундамент культурного суверенитета, подрывают основы политической стабильности и государственности»[2].

Послания Президента РФ Федеральному Собранию, в свою очередь, содержат ряд стратегических направлений развития государственной политики во всех значимых сферах общественных отношений, обладая интересной правовой природой. С одной стороны, формулирование наиболее значимых и масштабных задач для государственных и общественных институтов является прямым выражением конституционных положений,

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.
[2] Там же.

устанавливающих полномочия Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, а также по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. С другой стороны, отнести Послание к стратегическим документам не вполне корректно, так как документальной формой в данном случае служит лишь протокол, публикуемый на официальных веб-сайтах Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а ряд поручений обозначается на концептуальном уровне, который, в свою очередь, служит основой для разработки и уточнения соответствующих стратегий, а также правотворчества и правоприменения. В то же время Послание Президента РФ объективно приобрело большое значение при определении направлений развития государственной политики и целевых ориентиров деятельности государственных и частных структур, общества в целом. Не является исключением и сфера высшего образования – в феврале 2023 года главой государства был обозначен ряд важнейших тезисов в развитии отечественной высшей школы, среди которых – возврат к базовой подготовке специалистов с высшим образованием, направленность магистратуры и ординатуры на получение узкоспециализированного образования, дополнительной подготовки, выделение аспирантуры в качестве отдельного уровня профессионального образования, а также учет лучших достижений советской и современной образовательных систем[1].

Таким образом, следует констатировать, что названные выше документы касаются преимущественно частных, финансовых, технических вопросов развития образовательной системы, принципиально не отвечая на вопросы о сущности, цели и направлении развития отечественной высшей школы. В этой связи убедительно звучат доводы исследователей о проблеме стратегического планирования в России в целом, связанной с рамочным

[1] См.: Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/70565 (дата обращения: 23.02.2024).

характером Закона о стратегическом планировании, низким качеством стратегических документов и отсутствием реальной ответственности за их неисполнение[1].

Отдельно стоит упомянуть о практическом воплощении приведенного выше Указа о национальных целях в виде национальных проектов, которые также можно отнести к документам стратегического планирования, применительно к теме исследования основным таким документом выступает Национальный проект «Образование»[2]. Наряду с многочисленными техническими показателями, отражающими планирование развития образования в России, данный проект содержит также и содержательные целевые установки, например, «воспитание гармонично развитой и социально-ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов России, исторических и национально-культурных традиций». Но и в данном случае отсутствует закрепление таких стратегически значимых категорий, как видение, ценности и миссия, на что справедливо указывают авторы[3]. Здесь же следует обратить внимание, что сохраняющий актуальность Указ № 204 содержит идентичную приведенной из Национального проекта «Образование» целевую установку, которая в настоящий момент не находит должного отражения в иных федеральных проектах образовательной направленности[4].

Вместе с этим наличие ценностно-целевых установок, объединенных общей, генеральной целью, которую можно охарактеризовать как миссия, представляется характерным, отличительным признаком стратегии,

---

[1] См., напр.: *Евстафьева Ю.В.* Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 75. С. 63.

[2] Национальный проект «Образование» // Официальный сайт Минпросвещения России. URL: https://edu.gov.ru/national-project (дата обращения: 23.02.2024).

[3] См., напр.: *Солдатов Р.В.* О нормативно-динамическом подходе к стратегическому планированию развития образования в России // Вестник МГПУ. Серия «Экономика». 2022. № 1 (31). С. 96.

[4] См.: *Гуськов Ю.В., Солдатов Р.В.* Государственная образовательная политика России в XXI веке и стратегические перспективы ее дальнейшей реализации // Вестник МГПУ. Серия «Экономика». 2020. № 4 (26). С. 84.

определяющей не просто порядок действий и совокупность неких целевых показателей, но и направление развития той или иной отрасли, согласно которому следует двигаться как законодателю, так и всем субъектам, ответственным за развитие соответствующей сферы общественных отношений. Утвержденная Минтрудом России Методика формирования и развития профессиональной культуры государственного органа определяет миссию как «высшую цель государственного органа, определяемую емко и одновременно кратко, мотивирующую гражданских служащих на достижение целей и задач государственного органа и удовлетворение потребностей граждан, организаций и общества»[1]. Таким образом, в настоящем исследовании предлагается дифференцировать план как явление менее смыслового порядка и стратегию как содержащий концептуальные начала ценностно-целевой ориентир.

Все это указывает на целесообразность разработки и принятия документа стратегического планирования, определяющего направления развития высшего образования в Российской Федерации, восполняющего пробелы в имеющейся системе планирования развития высшей школы, а также задающего вектор развития регионам и образовательным организациям. Как отметил Р.А. Амиров, «в настоящее время весьма актуальна разработка и принятие Стратегии развития высшего образования страны до 2030 г., учитывающая исторически сложившиеся традиции и особенности отечественной высшей школы, а также стоящие перед ней современные вызовы и угрозы»[2]. Исследователями также отмечается важность перехода на принципы стратегического планирования во внутреннем управлении образовательных организаций, что рассматривается в качестве необходимого

[1] Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

[2] *Амиров Р.А.* О необходимости принятия в стране документа стратегического планирования «Стратегия развития системы высшего образования в Российской Федерации на период до 2030 года» // Управленческое консультирование. 2020. № 6. С. 133.

элемента реформирования образовательной системы России[1]. В литературе также справедливо указывается, что наличие в образовательной организации стратегического плана развития в ряде европейских государств – не просто прогрессивная практика, а необходимое условие для получения государственной аккредитации[2]. В России стратегическое планирование развития образования пока не нашло столь значимого отражения. Принимая во внимание показанную неопределенность в данном вопросе на федеральном уровне, региональный уровень демонстрирует ожидаемую пробельность – самостоятельная стратегия развития образования есть лишь у некоторых субъектов, отдельные имеют отдельные положения, посвященные развитию образования, в общих стратегиях социально-экономического развития, тогда как большинство не уделяет данному вопросу должного внимания вовсе[3].

Стратегическое планирование имеет большое значение и при реализации научно-технологической политики. С одной стороны, любая стратегия вообще должна быть научно обоснована – как справедливо заметил Л.И. Абалкин, «рождения стратегии – это функция науки, ее приоритетная задача»[4]. С другой стороны, развитие науки самой по себе также, несмотря на творческий характер исследовательской деятельности и высокую динамику общественных отношений, нуждается в стратегическом направлении со стороны государства. Безусловно, здесь необходимо упомянуть Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р (в ред. от 22 июля 2024 г.) «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)»[5],

---

[1] См., напр.: *Агамирова Е.В., Косарева Н.В., Агамирова Е.В., Улякина Н.А.* Повышение качеств высшего образования в системе государственного регулирования // Современная высшая школа: инновационный аспект. 2021. Т. 13. № 3. С. 40.

[2] См.: *Сундукова Г.М., Бобылева Н.В., Деревягина Л.Н.* Стратегическое управление вузом в условиях цифровой экономики // Вестник Евразийской науки. 2019. № 3. https://esj.today/PDF/08ECVN319.pdf (дата обращения: 23.02.2024).

[3] См.: *Федорчук Ю.М.* Стратегия развития образования: проблематика и перспективы // Человек и образование. 2021. № 1 (66). С. 20–21.

[4] Цит. по: *Амиров Р.А.* Указ. соч. С. 128.

[5] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 609; 2024. № 31, ст. 4666.

официально закрепляющее наиболее актуальные для государства тематики научных исследований по различным направлениям. В то же время следует согласиться с исследователями в том, что подход к стратегическому планированию здесь должен нести более глубокое содержание, будучи направленным на проактивный характер и рост влияния непосредственно исполнительского звена в лице конкретного ученого, оценивающего перспективы развития науки не в силу их бессистемного изменения, а по необходимым правилам[1]. Как было показано ранее, стратегическое планирование научно-технологической политики в Российской Федерации оправданно и логично следует по пути определения ключевых вызовов и угроз государству и обществу, на которые может и должна ответить современная наука, и что следует учитывать исследователям при определении сферы своих разработок. В то же время необходимо укрепление связи между образовательной и научно-технологической политикой в части развития института подготовки научных и научно-педагогических кадров, что, в свою очередь, может быть отражено на уровне документов стратегического планирования в сфере высшего образования.

Еще одним аргументом, указывающим на необходимость эффективной системы стратегического планирования развития высшего образования выступает глобальный тренд на цифровизацию, не миновавший и отечественную высшую школу. Более того, вызовы пандемии Covid-19, повлекшие пересмотр схем взаимодействия в рамках высшего образования и аттестации научных и научно-педагогических кадров, показали не только важность традиционного личного контакта участников коммуникации, но и большой потенциал цифровых технологий, способных значительно обогатить учебный процесс, а также повысить его доступность в самом широком смысле слова. Вместе с тем цифровизация высшей школы, несмотря на в целом

[1] См. также: *Сухарев О.С., Клыпин А.В.* Стратегическое управление наукой в России: проблемы и перспективы // Вестник ЮРГТУ (НПИ). Серия: социально-экономические науки. 2022. Т. 15. № 2. С. 187.

успешную адаптацию к новым реалиям пост-пандемии, по-прежнему нуждается в объемной организационной работе, которая не может быть проведена вне стратегического планирования[1].

При организации стратегического планирования развития системы высшего образования одним из основных вопросов выступают ключевые цели и задачи для их достижения. Приведенный ранее Указ № 204 называет в числе ключевых целей российской образовательной системы «обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования», а среди актуальных задач «увеличение не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, а также реализация комплекса мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации». Следует отметить, что названный документ был принят в 2018 году, а также был несущественно скорректирован в 2020 году. Не подвергая сомнению значимость описанных цели и задачи, представляется целесообразным их дополнение более приоритетными тезисами, основанными на развитии собственной модели высшего образования, ориентированной на развитие интересов страны, подготовку кадров с прочными морально-нравственными качествами, развитым патриотизмом и гражданственностью, а также основанной на лучших достижениях советской и современной образовательных систем[2]. Иной пример можно найти среди положений паспорта вышеупомянутого национального проекта «Образование». Так, среди целевых показателей, запланированных к поэтапному росту, значится «численность обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных

[1] См. также: *Сундукова Г.М., Бобылева Н.В., Деревягина Л.Н.* Указ. соч.

[2] См.: Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/70565 (дата обращения: 23.02.2024); В Государственной Думе прошли большие парламентские слушания по вопросам развития системы высшего образования // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/news/54725/ (дата обращения: 23.02.2024).

объединений на базе образовательных организаций совета общего образования, среднего и высшего профессионального образования, млн. человек нарастающим итогом». Целесообразность данного показателя также не вызывает сомнений, однако содержательная сторона выглядит недостаточно глубокой и не вполне отвечающей современным реалиям (как и Указ № 240, приведенный документ был принят в 2018 году). Безусловно, вовлечение обучающихся в деятельность организаций студенческого самоуправления способствует формированию у них гражданственности и патриотизма, а также служит социализации, формируя ряд профессиональных навыков и личностных качеств. Вместе с тем охват такими организациями обучающихся не может быть стопроцентным по ряду различных причин, так или иначе связанных с очевидной добровольностью участия. В то же время в современных условиях формирование мировоззрения, ориентированного на развитие страны, основой которого выступают устойчивые и развитые чувства патриотизма и гражданственности, представляется одной из важнейших целей образовательной системы в целом. Безусловно, такая цель не может быть достигнута посредством точечного охвата обучающихся или проведения отдельных мероприятий – необходима интеграция в учебный процесс путем пересмотра подходов к смысловому ориентированию преподавания. В свою очередь, данные категории восходят к миссии, цели высшего образования, которые должны быть сформулированы в централизованном документе стратегического планирования.

При формулировании основных положений такого документа необходимо определение не только цели и задач высшей школы, но и ее миссии, то есть предназначения. Представляется, что в настоящее время понимание миссии высшего образования неочевидно не только среди абитуриентов, но и в рядах органов власти, что заметно диссонирует с ролью университета в советском обществе. Безусловно, с советских времен российское государство и право прошли непростой и весьма значительный путь в своем развитии, в связи с чем прямое сравнение высшей школы СССР

и современной не вполне корректно. В то же время, такие черты советского образования, как фундаментальность, комплексность и элитарность, представляется, объяснялись не более низким, чем сегодня, спросом на кадры (как отмечают исследователи, в начале 1940-х годов существовала острая нехватка юридических кадров: при спросе на десятки тысяч специалистов ежегодный выпуск составлял менее двух тысяч человек[1]), но совершенно иным статусом высшей школы. Тогда как сегодня роль высшего образования все чаще сводится к предоставлению услуг по подготовке специалиста, обладающего знаниями, необходимыми для построения карьеры, советский преподаватель был, прежде всего, носителем знаний, культурных ценностей и морально-нравственных идеалов. Естественно, что центром образовательного процесса выступал преподаватель, в то время как сейчас, согласно западному подходу, центром выступает студент – потребитель образовательных услуг, который вправе требовать надлежащего их качества. Справедливо отметить, что данный дисбаланс в настоящее время находится в процессе устранения – ценностные установки актуализированы на уровне Конституции РФ, в высшей школе на новый уровень выходит организация воспитательной работы, в общеобразовательных учреждениях стало уделяться повышенное внимание формированию у подрастающего поколения гражданственности.

В то же время коммерческий подход к высшему образованию сохраняется как в работах исследователей, так и на уровне правительственных документов. Оптимальной моделью развития образовательных организаций предлагается «бизнес-модель развития вуза»[2], а также звучит вывод о «необходимости принятия российскими высшими учебными заведениями новой для себя роли субъекта технологического предпринимательства, которая должна занять главенствующее место в их современной иерархии

---

[1] См.: *Алексеев А.* О путях развития юридического образования в СССР // Советское государство и право. 1941. № 5. С. 103–107.

[2] См.: *Сундукова Г.М., Бобылева Н.В., Деревягина Л.Н.* Указ. соч.

стратегических ценностей»[1]. В свою очередь, здесь необходимо сказать о Распоряжении Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3697-р «О реализации программы стратегического академического лидерства “Приоритет-2030”»[2]. Данная программа предполагает механизм грантовой поддержки развития ведущих университетов, для участия в которой университетам-претендентам необходимо отвечать требованиям к контингенту обучающихся, объему доходов и объему средств, привлеченных образовательной организацией посредством проведения научных исследований. При всех очевидных достоинствах данной программы и ее позитивных результатах, в рамках настоящего исследования необходимо отметить ее негативные стороны, обусловленные современной академической конъюнктурой. Финансовая поддержка наиболее крупных и экономически стабильных университетов ведет к росту здоровой конкуренции между так называемыми вузами-претендентами, чьих показателей недостаточно для участия в программе. Такие образовательные организации вынуждены искать пути для резкого повышения финансирования, в особенности, в части научно-исследовательской деятельности. Принимая во внимание изначальное неравенство финансирования научных исследований различных отраслей науки, обусловленное спецификой этих самых отраслей, возникает неравенство и в доступе образовательных организаций к возможностям программы «Приоритет-2030». В результате и без того объемные пробелы и противоречия в ценностно-целевой структуре высшей школы сводятся к решению насущной задачи в виде повышения объема финансирования, в результате чего первичная цель каждого университета в виде образовательной деятельности фактически уступает место цели извлечения прибыли, что вызывает тревогу не только и (в контексте темы исследования) даже не столько с точки зрения коррупциогенных факторов, сколько с точки зрения

---

[1] См.: *Зинов В.Г., Козлов Д.В.* Обеспеченность корпоративного венчурного сектора высококвалифицированными кадрами // Экономика науки. 2021. № 7 (2). С. 152.

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 2 (ч. II), ст. 521.

риска размытия миссии университета в виде подготовки квалифицированных специалистов, ответственных за благополучное развитие государства.

Кроме того, круг требований к кандидатам на участие в названной программе, заслуживает внимания на фоне рассмотрения некоторых особенностей правового регулирования высшего образования в зарубежных странах. Как отмечалось ранее, значимым обстоятельством, принимаемым во внимание при аккредитации образовательной организации высшего образования, является ориентация не менее половины образовательных программ на нужды региона, что расширяет круг полномочий университета, делая его более привлекательным для студентов и выпускников, как это сделано в американском штате Пенсильвания[1]. Принимая во внимание неоднозначную оценку ранее действовавших программ грантовой поддержки университетов, где значительное внимание уделялось их оценке с точки зрения международных рейтингов, что несло за собой очевидный риск сведения управленческой работы к формальному выполнению необходимых критериев, такой насущный показатель, как способность вуза закрывать кадровые и научные потребности конкретного региона (либо группы регионов), представляется, может быть весьма значимым с точки зрения оценки оправданности дополнительного финансирования образовательной организации со стороны федерального центра.

В связи с этим доминирование среди стратегических ценностей высшей школы идеи предпринимательства несет опасность для дальнейшего развития системы высшего образования, а опора на эту идею механизмов финансового обеспечения требует пересмотра с точки зрения требований к претендентам на такое обеспечение. Представляется, что в условиях современных вызовов дополнительное финансирование должны получать не столько коммерчески успешные, сколько общественно-направленные образовательные

[1] Pennsylvania Code & Bulletin. Title 22, Vol. 31. Chapter 31. General Provisions. § 31.1 (p. «e»): [электронный ресурс] URL: https://www.pacodeandbulletin.gov/Display/pacode?file=/secure/pacode/data/022/chapter31/chap31toc.html&d= (дата обращения: 07.09.2024).

организации, способствующие своей деятельностью решению государственных задач.

Документ стратегического планирования, определяющий направления развития системы высшего образования в Российской Федерации, должен выполнять прогностическую функцию, охватывая все уровни нормативного регулирования. Закон о стратегическом планировании выделяет отдельную разновидность стратегических документов, разрабатываемых в рамках прогнозирования:

1. стратегический прогноз Российской Федерации;
2. прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
3. бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
4. прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

Данные типы прогнозов разрабатываются на муниципальном, региональном и на федеральном уровнях, при этом прогноз научно-технологического развития охватывает только федеральный уровень регулирования.

Столь развернутая классификация прогнозов требует обратить внимание на одну из ключевых функций системы высшего образования в виде подготовки кадров. И принятие документа стратегического планирования, определяющего направления развития системы высшего образования в Российской Федерации, здесь также является насущной задачей, так как динамика общественных отношений и темпы научно-технического прогресса прямо влияют на рынок труда и новые компетенции, которыми должны обладать современные специалисты. Проблема перспективы устаревания в будущем ряда востребованных сегодня профессий и возникновение новых, пока не обеспеченных соответствующими образовательными программами, представляется относимой к значительным рискам социально-экономического

развития государства, что требует проведения исследования рынка труда, результаты которых должны быть отражены в стратегических документах. Интересный пример такого прогнозирования являет собой «Атлас новых профессий 3.0», разработанный коллективом авторов под руководством Агентства стратегических инициатив и представляющий собой альманах перспективных отраслей и профессий на ближайшие 15–20 лет[1]. В то же время данное издание не относится к документам стратегического планирования, тогда как примененная методология и круг поставленных вопросов имеет большое значение для развития системы высшего образования в современной России.

Вместе с тем, как отмечено выше, документ стратегического планирования, определяющий направления развития системы высшего образования в Российской Федерации, должен планомерно охватывать все уровни нормативного регулирования, начиная с устанавливаемых на федеральном уровне основ и заканчивая стратегиями развития конкретных образовательных организаций, устанавливаемых на локальном уровне. При этом на федеральном уровне ключевое значение имеет нормирование ключевых целей и приоритетов образовательной политики, основ воспитательной работы, ориентиров в вопросах социализации молодежи и развитии правосознания, а на региональном и локальном – развитие этих основ, исходя из региональной специфики и совокупности конкретных ресурсов образовательной организации. Важное практическое значение имеет выстраивание логики взаимодействия между стратегиями разных уровней – следует согласиться с исследователями, указывающими на определенную формальность региональных стратегий, которая объясняется преимущественно подчиненным положением по отношению к прочим обязательствам региональной и муниципальной власти[2].

---

[1] См.: Атлас новых профессий // URL: https://atlas100.ru/about/ (дата обращения: 12.12.2024).
[2] См.: *Леонтьева Л.С., Авилкина С.В.* Система высшего образования как стратегический ресурс регионального развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 86. С. 27.

Также следует обратить внимание не только на логику соотношения между стратегиями разных уровней, но и на соотношение учебной и воспитательной составляющих образовательной деятельности. Как справедливо отметил Р.В. Солдатов, «основная задача участников стратегического планирования должна состоять в поиске и конструировании правильных (нормативных, эталонных) соотношений между долгосрочными целями, приоритетами, задачами и показателями обучения и воспитания в образовательной деятельности. Однако в любом случае критерием этого конструирования должна выступать миссия (генеральная цель) образовательной деятельности»[1]. Иными словами, на разных уровнях образования существует различное соотношение между воспитанием и обучением, а также различные методологические подходы к этому соотношению на протяжении времени обучения. И для эффективного стратегического планирования необходимо определение на уровне стратегических документов таких категорий, как миссия и цель образования.

Кроме того, следует обратить внимание на порядок принятия стратегических документов. Принимая во внимание сложный, многогранный характер сферы высшего образования, специфику содержания различных образовательных программ, а также необходимость сочетания краткосрочного и долгосрочного планирования и высокую значимость прогнозирования образовательной политики, принципиальное значение здесь имеет участие академического сообщества. Разработка и принятие документа стратегического планирования, определяющего направления развития системы высшего образования в Российской Федерации, должны осуществляться не только и даже не столько «сверху», со стороны регулятора в лице Минобрнауки России и ответственных членов Правительства РФ, сколько руководителями образовательных организаций в диалоге с работодателями со стороны государственного и частного сектора. Позитивной

[1] *Солдатов Р.В.* Указ. соч. С. 97.

практикой в этом ключе следует признать проведение так называемых «больших парламентских слушаний», проводимых Государственной Думой Федерального Собрания РФ с участием представителей органов исполнительной власти, ректоров ведущих университетов, студентов, общественности. Уровень влияния эффективности образовательной политики на развитие государства требует именно такого широкого включения различных категорий субъектов образовательной системы в принятие соответствующих важнейших решений, к которым следует отнести разработку стратегии развития высшего образования в Российской Федерации. В связи с этим заслуживают поддержки выводы исследователей о целесообразности принятия документов стратегического планирования в законодательном порядке[1].

В настоящее время государственная образовательная политика выстраивается по принципу обеспечения единства образования независимо от составляющих его уровней, поэтому принятия отдельного документа, касающегося именно высшего образования, не предполагается. На текущем этапе на основе поручения Президента РФ ведется разработка единой Стратегии развития образования на период до 2036 года с перспективой до 2040 года, целью которой является создание современной и гибкой образовательной системы, соответствующей потребностям государства для достижения технологического суверенитета и лидерства[2].

В результате можно прийти к выводу о необходимости встраивания концептуальных направлений развития высшего образования в подготавливаемую стратегию, которая должна разрабатываться с учетом следующего.

---

[1] См., напр.: *Золотарева А.Б., Соколов И.А.* Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // Проблемы прогнозирования. 2021. № 5. С. 29-41.

[2] См.: Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/92932/ (дата обращения: 07.08.2025).

Во-первых, стратегическое планирование развития высшей школы должно быть содержательно выстроено «сверху вниз», когда на федеральном уровне устанавливаются цели и принципы развития высшего образования, общие направления развития, а на региональном, муниципальном и локальном уровнях данные положения развиваются, определяя конкретные мероприятия и показатели, которых необходимо достигнуть.

Во-вторых, разработка новой стратегии должна осуществляться при непосредственном участии представителей академического сообщества, органов публичной власти и депутатского корпуса. Следует отметить, что принятие Стратегии развития образования на период до 2036 года с перспективой до 2040 года во многом определяется позицией последнего[1], наметившего для Правительства РФ ориентиры, которые могут стать отправной точкой для формирования ее содержания.

В-третьих, федеральная стратегия должна дать ответы на вопросы о миссии и целях системы высшего образования и направлениях ее развития. В качестве миссии предлагается сформулировать подготовку высококвалифицированных специалистов, обладающих развитыми гражданственностью и патриотизмом, которые осознают личную ответственность за развитие Отечества и готовы совместно работать в целях повышения уровня жизни в стране. В числе целей представляется верным назвать:

подготовку специалистов с учетом актуальных и потенциальных требований работодателей, которая основана на лучших практиках фундаментальной отечественной высшей школы. На этом же основана и позиция Государственной Думы Федерального Собрания РФ, предлагающей

[1] См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 февраля 2025 г. № 7849-8 ГД «Об информации Министра просвещения Российской Федерации С.С. Кравцова, Министра науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фалькова и руководителя Федерального агентства по делам молодежи Г.А. Гурова о разработке Стратегии развития образования в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/842627-8 (дата обращения: 19.08.2025).

выработать механизм привлечения работодателей к разработке федеральных государственных образовательных стандартов;

развитие у специалистов устойчивых морально-нравственных установок, основанных на идеях гражданственности и патриотизма, направленного на развитие страны. В связи с этим С.В. Кабышев отмечает необходимость ориентации высшего образования на подготовку квалифицированных и преданных Родине специалистов, формирующих будущее российской государственности[1];

воспитание в духе уважения к закону и сохранения исторической правды.

Единство данных целей имеет принципиальное значение. Безусловно, современная тенденция к автономизации вузов и творческий характер исследовательской и педагогической деятельности служат важнейшими факторами эффективности деятельности образовательных организаций. Вместе с тем актуальной задачей государства является направление такой деятельности в нужную сторону и современные реалии это самым убедительным образом демонстрируют, ежедневно доказывая важность роли высшей школы в укреплении национальной идеи и методичного воспитания гражданственности и патриотизма у новых поколений специалистов.

В-четвертых, интеграция идеологических начал в учебный процесс должна осуществляться исключительно на уровне стратегического планирования со стороны уполномоченных органов власти, поскольку формирование морально-нравственных установок не поддается измерению и исключает получение подлежащего оценке результата. Вместе с тем, как было показано ранее, данное направление работы имеет колоссальное значение для устойчивого развития государства и общества.

---

[1] См.: *Кабышев С.В.* О стратегических вопросах развития российского образования: точка зрения // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2025. Т. 18. № 1. С. 11.

4.3. Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего образования

Образовательная деятельность в сфере высшего образования подлежит обязательному лицензированию, относясь, таким образом, к видам деятельности, требующим специального государственного разрешения и последующего контроля за реализацией соответствующих норм, а также качеством образования и соблюдением прав обучающихся. В соответствии с положениями Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»[1] (далее – Закон о лицензировании), целями лицензирования является предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

С одной стороны, реализацию образовательных программ в данном контексте некорректно сравнивать с точки зрения краткосрочных рисков с такими очевидными примерами лицензируемой деятельности, как продажа оружия или фармацевтическая деятельность. С другой стороны, долгосрочные риски в виде получения некачественного образования либо реализации соответствующих конституционных прав не в полном объеме, либо не всеми нуждающимися гражданами, способны оказать пагубное влияние на самый широкий спектр общественных отношений, что предопределяет значимость лицензирования в сфере высшего образования, равно как и связанных с ним государственных полномочий.

Большинством исследователей явление лицензирования рассматривается в качестве одного из видов административных производств[2],

---

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2024. № 33 (ч. II), ст. 5006.

[2] См., напр.: *Овсянко Д.М.* Административное право: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000. С. 123; *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002; *Гречкина О.В., Майоров В.И.* Административный

которое следует отнести к числу неюрисдикционных (процедурных) ввиду неконфликтного характера разрешаемых в ходе его осуществления дел[1]. Рассматривая характерные черты лицензирования, авторами делается акцент на реализации совокупности мероприятий, реализуемых для получения лицензии[2], на роли среди прочих методов контроля в государственном управлении[3], на процессуальной форме деятельности по разрешению индивидуального лицензионного дела[4].

Не погружаясь в дискуссию относительно содержания таких ключевых категорий административного процесса, как административная процедура и административное производство, предлагается отталкиваться от понимания, согласно которому административная процедура выступает в качестве первичного элемента процесса, систематизированная последовательность которых, при условии следования единой цели, образует административное производство[5]. И наиболее емким в данном контексте представляется подход к лицензионно-разрешительному производству как к производству, включающему деятельность полномочных органов исполнительной власти по предоставлению специального субъективного права на осуществление конкретного вида деятельности или на совершение определенных действий посредством выдачи этим лицам специального письменного разрешения

процесс в Российской Федерации: учебное пособие. Челябинск, 2008. С. 43; Общее административное право: учебник в 2 ч. Ч. 1 / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 659; Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Под ред. Соколова А.Ю. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 193.

[1] См.: *Зеленцов А.Б., Ястребов О.А.* Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 122.

[2] См., напр.: *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М., 1999. С. 97; *Братановский С.Н.* Административное право: учебник. М., 2013. С. 140.

[3] См., напр.: *Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации. Курс лекций. 2009. С. 113.

[4] См., напр.: Административно-процессуальное право: учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2017. С. 134.

[5] См. напр.: Общее административное право: учебник в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / Под ред. Старилова Ю.Н. Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. С. 164.

(лицензии) или документального подтверждения получения уведомления о совершении таких действий[1].

Закон о лицензировании определяет лицензирование как деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, оценке соблюдения соискателем лицензии, лицензиатом лицензионных требований, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Следует отметить, что подход к официальному допуску организации к образовательной деятельности по реализации программ высшего образования, который, как можно видеть, в Российской Федерации по своей сути является разрешительным, то есть подразумевающим обязательное получение лицензии, неодинаков в разных государствах. Например, в Латвии также действует уведомительный порядок допуска к образовательной деятельности, подразумевающий возможность начала образовательной деятельности по программам общего и высшего образования со дня регистрации в реестрах учебных заведений соответствующего типа и последующим прохождением аккредитации. Примечательным выглядит состав соответствующей аккредитационной комиссии, обязательно включающий не только должностных лиц Министерства образования и науки, но также представителей общественных организаций, таких как Торгово-промышленная палата, Конфедерация работодателей, Союз самоуправлений и других[2]. Схожий порядок предусмотрен в Швейцарии, где предварительное

---

[1] Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров. Под ред. Соколова А.Ю. 2-е изд., перераб. и доп.

[2] Ministru kabineta noteikumi Nr. 831 Rīgā 2016. gada 20. decembrī (prot. Nr. 69 27. §) Kārtība, kādā akreditē izglītības iestādes, eksaminācijas centrus un citas Izglītības likumā noteiktās institūcijas, vispārējās un profesionālās izglītības programmas un novērtē valsts augstskolu vidējās

разрешение на образовательную деятельность в сфере высшего образования также не требуется, однако для использования в наименовании обозначений «университет», «университет педагогического образования», «университет прикладных наук» и их производных необходимо прохождение институциональной аккредитации, направленной на подтверждение соответствия преподавательской, а также исследовательской деятельности требованиям высокого качества, а также ряд требований к механизму отбора на обучение, системе управления высшим учебным заведением, реализации принципа равенства (в том числе, гендерного), показателям экономической, социальной и экологической устойчивости и других[1]. Во Франции, в свою очередь, существует уведомительный порядок создания образовательных организаций высшего образования, подразумевающий направление соответствующей декларации уполномоченному должностному лицу («ректору»), которое, в свою очередь, информирует мэра, прокурора и префекта, после чего начинается исчисление трехмесячного срока, в который названные должностные лица могут направить возражения против создания вуза в случае несоответствия проектной документации законодательству[2]. Как отмечают исследователи, подобно Швейцарии, названный порядок действует в отношении негосударственных образовательных учреждений, тогда как государственные признаются автоматически[3]. Данный подход выглядит заслуживающим внимания отечественного законодателя с точки зрения

---

izglītības iestāžu, valsts un pašvaldību izglītības iestāžu vadītāju profesionālo darbību // Latvijas Vēstnesis: [электронный ресурс] URL: https://www.vestnesis.lv/op/2016/250.20 (дата обращения: 07.09.2024).

[1] Federal Act on Funding and Coordination of the Swiss Higher Education Sector (Higher Education Act, HEdA) // Schweizerische Eidgenossenchaft. Fedlex. The Publication Platform for Federal Law: [электронный ресурс] URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/691/en (дата обращения: 07.09.2024).

[2] Code de l'éducation Dernière mise à jour des données de ce code : 02 septembre 2024 Télécharger le code à la date du : 16 sept. 2024 // Légifrance - Le service public de la diffusion du droit: [электронный ресурс] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071191/ (дата обращения: 07.09.2024).

[3] См.: *Вок М.Г.* Зарубежная практика лицензионно-разрешительной деятельности в области образования // Управление наукой и наукометрия. 2020. Т. 15, № 3. С. 329.

оптимального распределения организационных усилий и административной нагрузки на подконтрольные субъекты. Учитывая значительное влияние в отечественной образовательной системе вузов, учрежденных Минобрнауки России, выглядит перспективным общий курс на упрощение взаимодействия между учредителем и образовательными учреждениями, в частности, касающийся механизмов финансирования как учебной, так и исследовательской деятельности последних. На фоне сложившихся подходов к механизмам лицензирования и аккредитации высшего образования такое упрощение может найти выражение в оценке критериев для грантового стимулирования образовательных организаций. Упомянутая ранее программа «Приоритет-2030», как было показано, содержит ряд высоких входных требований к деятельности организаций, что несет за собой риск фактического изменения природы проекта с меры стимулирования на меру поощрения, тогда как ключевая цель государственного гранта для научно-образовательных организаций должна заключаться именно в создании условий для достижения высоких показателей в своей деятельности. Иначе говоря, грантовые средства должны, прежде всего и главным образом быть направленными на развитие организации, а не выступать мерой поощрения крупнейших вузов, добившихся высоких результатов такого развития.

Особенно актуальными данные доводы представляются в отношении образовательных организаций гуманитарного профиля, объективно сталкивающихся со значительными сложностями в привлечении финансирования от научно-исследовательских работ, масштабы которого по самой своей сути не должны оцениваться тем же образом, что и в отношении организаций естественно-научных направлений. Не погружаясь в заведомо бессмысленную дискуссию о сопоставлении важности тех и других и признавая исторически изменчивый политический курс, определяющий процентное распределение их финансирования, следует отметить, что недостаточное внимание к финансированию гуманитарного профиля несет в себе идеологические риски, которые выглядят неприемлемыми на фоне

объективно обусловленного и активно протекающего процесса модернизации высшего образования, направленного, помимо прочего, на морально-нравственное воспитание молодежи. На этой же позиции стоит и С.В. Кабышев, отмечающий, что результативностью исследований по всему научному спектру, в том числе по направлениям социогуманитарного профиля, определяются безопасность, стратегическая устойчивость, суверенитет, благополучие государства, преемственность в историческом развитии на основе российских духовно-нравственных ценностей, возможность сохранения и укрепления национальной идентичности, культурных и политико-правовых традиций[1].

Применительно к сфере высшего образования таким лицензирующим органом является Рособрнадзор, который является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, в сфере федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата, функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, в сфере проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата, в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, функции по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, по предоставлению государственных услуг в рамках установленных полномочий. Государственная регламентация образовательной деятельности при этом, согласно положениям Закона об образовании включает в себя

[1] См.: *Кабышев С.В.* Концептуальные вопросы совершенствования законодательства о науке и научно-технологическом развитии в Российской Федерации // Lex Russica (Русский закон). 2025. Т. 78. № 2 (219). С. 131.

лицензирование образовательной деятельности; государственную аккредитацию образовательной деятельности; государственный контроль (надзор) в сфере образования. Кроме того, среди полномочий указанного ведомства значится и лицензирование образовательной деятельности ряда организаций, в том числе осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации по образовательным программам высшего образования. На основе приведенных законодательных положений лицензирование образовательной деятельности можно отнести к государственным услугам по смыслу Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 8 июля 2024 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[1].

Законодательное определение лицензирования очевидно охватывает весь спектр вопросов, связанных с процедурой лицензирования, однако не отражает административно-процессуальной сущности рассматриваемого явления. Кроме того, при рассмотрении общественных отношений в сфере высшего образования целесообразно сформулировать определение лицензирования в сфере высшего образования, под которой в настоящем исследовании понимаются общественные отношения, возникающие в сфере высшего образования в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование[2]. Ключевыми составляющими соответствующей сферы, таким образом, выступают реализация права на высшее образование, обеспечение государственных гарантий соответствующих прав и свобод, а также создание условий, необходимых для реализации права на высшее образование. Теоретическое определение, которое должно быть кратким, но при этом отражать наиболее значимые, отличительные признаки явления, может быть

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 29 (ч. II), ст. 4101.
[2] См.: *Рукавишников С.М.* Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 93–98.

сформулировано в данном случае следующим образом. Лицензирование в сфере высшего образования – это административное производство, включающее деятельность Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по предоставлению, реализации и лишению права на осуществление образовательной деятельности, а также контрольно-надзорной деятельности за реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование.

Положение о лицензировании образовательной деятельности[1] устанавливает ряд лицензионных требований к лицензиату, которые обобщенно, не принимая во внимание некоторые частные исключения и особенности, в сфере высшего образования представляют собой:

1. наличие на законном основании помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам, указанным в лицензии или заявленным к лицензированию;

2. наличие материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудование помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию и реализуемым образовательным программам, в соответствии с требованиями, содержащимися в соответствующих образовательных программах;

3. наличие образовательных программ, разработанных и утвержденных организацией, осуществляющей образовательную деятельность;

4. наличие в штате лицензиата или привлечение им на ином законном основании педагогических работников, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей

[1] Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 (в ред. от 20 июня 2024 г.) «О лицензировании образовательной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 39, ст. 6067; 2024. № 26, ст. 3667.

квалификацией, имеющих стаж работы, необходимый для осуществления образовательной деятельности по реализуемым образовательным программам;

5. наличие санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам помещений, оборудования и иного имущества, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам, указанным в лицензии или заявленным к лицензированию;

6. наличие у образовательной организации специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья;

7. наличие в образовательных организациях научных работников.

Следует согласиться с М.Г. Вок, что представленный перечень целесообразно дополнить применительно к частным образовательным организациям таким требованием, как уровень финансовой устойчивости или финансового обеспечения, должный выступать гарантией осуществления эффективной и стабильной деятельности, обеспечивая интересы и защиту прав обучающихся. Мотивируя свое предложение, автор приводит в пример успешную практику депонирования учредителем образовательной организации средств в банке или получения банковской гарантии в размере, равном стоимости обучения по конкретной образовательной программе и планируемого количества обучающихся по ней, применяемой в Черногории, а также гарантию финансовой стабильности вкупе с отсутствием негативного педагогического, идеологического или религиозного влияния на обучающихся, выступающую в качестве лицензионного требования в Швейцарии[1]. Кроме того, уровень финансовой устойчивости объективно играет роль не только в развитии частного вуза, но также и государственных образовательных учреждений. Упомянутая ранее грантовая программа

[1] См.: *Вок М.Г.* Зарубежная практика лицензионно-разрешительной деятельности в области образования // Управление наукой и наукометрия. 2020. Т. 15. № 3. С. 325.

«Приоритет-2030», в частности, содержит сразу два критерия допуска, прямо связанных с финансированием, выраженным, соответственно, в виде совокупного дохода организации, а также доли в нем дохода от научно-исследовательских работ. Регулятор, таким образом, прямо связывает данные показатели с эффективностью и потенциалом образовательной организации, оставляя при этом перечень лицензионных требований фактически свободным от показателей финансовой устойчивости, что требует дальнейшего обсуждения и переосмысления в части сложившегося подхода.

Как было отмечено выше, лицензирование относится к административным производствам и включает в себя ряд последовательных стадий. Признавая определенную вариативность в теоретических представлениях о стадиях лицензионно-разрешительного производства, предлагается взять за основу подход Ю.Н. Старилова, являющий наиболее распространенную точку зрения, и рассмотреть действующие законодательные положения. Лицензионное производство в сфере высшего образования включает следующие стадии:

1) возбуждение производства по делу;

2) разрешение дела по существу;

3) вынесение решения;

4) исполнение решения;

5) ведение реестра разрешений;

6) надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности;

7) переоформление разрешений;

8) применение мер государственного принуждения за несоблюдение правил, требований и условий разрешительного режима[1].

Процедура рассмотрения заявления начинается с момента его подачи соискателем лицензии в лицензирующий орган посредством единого портала

[1] Общее административное право: учебник в 2 ч. Ч. 1 / Под ред. Ю.Н. Старилова. С. 663.

государственных и муниципальных услуг, регионального портала государственных и муниципальных услуг и иных информационных систем заявление, а также пакет документов, варьирующийся в зависимости от специфики планируемой образовательной деятельности. В срок, не превышающий 5 рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в указанных заявлении и документах сведений, в том числе оценку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, в порядке, установленном Законом о лицензировании, и принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии.

В соответствии с общим трендом на переход к реестровой модели предоставления государственных услуг, к которым относится и лицензирование в сфере высшего образования, получение лицензии представляет собой внесение сведений в соответствующий реестр с последующим открытым размещением. Внесение изменений в реестр лицензий в установленных случаях осуществляется лицензирующим органом после проведения в установленном Законом о лицензировании порядке оценки соответствия лицензиата лицензионным требованиям в срок, не превышающий 5 рабочих дней со дня приема заявления о внесении изменений в реестр лицензий и прилагаемых к нему документов. Актуальная информация из реестра лицензий должна отображаться в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в режиме реального времени либо должна быть отображена в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не позднее 5 минут с момента внесения изменений в реестр лицензий.

Примечательно, что система лицензирования подвергается значительным изменениям в целях оптимизации деятельности, направленной на снижение административной нагрузки на подконтрольные субъекты при сохранении эффективности государственного контроля. При получении

лицензии срок рассмотрения заявления уменьшен с 45 дней до 5 рабочих дней, направление заявления теперь возможно через сайт единого портала государственных услуг и вместо восьми документов организациями предоставляется только два документа, одним из которых выступает заявление, а вторым – образовательная программа, которая проходит проверку на соответствие стандартам.

Ведение реестра лицензий на осуществление образовательной деятельности можно отнести к стадиям рассматриваемого производства условно, так как оно относится к постоянным, текущим процесса, обеспечивающим производство, а реестр, в свою очередь – краеугольным камнем всех связанных административных процедур. Особенности ведения реестра, равно как и переоформления лицензии на осуществление образовательной деятельности, выступающего в качестве факультативной стадии производства, установлены, в частности, Приказом Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности»[1].

Вопросы контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования и применения соответствующих мер административного принуждения будут рассмотрены в § 1.5 настоящего исследования.

Наряду с отмеченным общим правилом об обязательности лицензирования образовательной деятельности, Положение о лицензировании образовательной деятельности содержит ряд исключений и особенностей в отношении следующих субъектов:

---

[1] Приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 (в ред. от 27 сентября 2022 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 02.12.2022.

1. индивидуальные предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно;

2. частные организации, осуществляющие образовательную деятельность на территории инновационного центра «Сколково» в соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «Об инновационном центре “Сколково”» (далее – ФЗ № 244)[1];

3. организации, осуществляющие образовательную деятельность на территории инновационного научно-технологического центра, если это предусмотрено правилами проекта в соответствии с частью 3 статьи 21 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 216)[2];

4. иностранные юридические лица – участники проекта международного медицинского кластера, осуществляющие образовательную деятельность на территории международного медицинского кластера с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 160)[3];

5. организации, осуществляющие образовательную деятельность на федеральной территории «Сириус» в соответствии с нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории «Сириус».

---

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4970; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.
[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 (ч. I), ст. 4765; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.
[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3951; 2019. № 30, ст. 4142.

Представленные исключения обусловлены, прежде всего, направленностью на стимулирование инновационной деятельности и получение соответствующих результатов, ради чего предусмотрено подобное снижение административной нагрузки на подконтрольные объекты в виде соответствующих образовательных организаций. В то же время законодательное регулирование таких исключений требует комментария, равно как и нелицензируемый характер образовательной деятельности индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно (в форме частной практики).

Частная образовательная практика, будучи важным и эффективным дополнением образовательного процесса, не лишена рисков, в отношении которых законодателем высказываются определенные предложения. В частности, речь идет о предложении, звучавшем в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, о распространении требования об обязательности лицензирования образовательной деятельности так называемых бизнес-тренеров, осуществляющих свою деятельность в сети Интернет[1].

В соответствии с положениями отраслевых нормативных актов, образовательная деятельность в контексте процедуры лицензирования должна включать в себя деятельность по реализации образовательных программ, аналогичный подход содержится и в понятийном аппарате Закона об образовании. Этим же законом образовательная программа понимается как комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты) и организационно-педагогических условий, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, оценочных и методических материалов, а также в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях в виде рабочей

[1] Депутат ГД Лантратова предложила лицензировать деятельность бизнес-тренеров в интернете // Российская газета. URL: https://rg.ru/2023/04/10/deputat-gd-lantratova-predlozhila-licenzirovat-deiatelnost-biznes-trenerov-v-internete.html (дата обращения: 01.07.2024).

программы воспитания, календарного плана воспитательной работы, форм аттестации. Кроме того, как справедливо отмечают исследователи, «в реальности понятие образовательной деятельности, подлежащей лицензированию, еще шире законодательного определения, а именно оно включает в себя совокупность юридических фактов, определяющих возникновение и трансформацию образовательных отношений»[1]. В связи с этим представляется очевидным, что не все из частных «бизнес-тренеров», успешно реализующих свои услуги в сети Интернет, осуществляют реализацию образовательных программ в контексте Закона об образовании. Следует также отметить, что Положением о лицензировании образовательной деятельности прямо указывается, что индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность непосредственно, не охватываются процедурой лицензирования образовательной деятельности. Отграничительным критерием в данном случае является отсутствие факта использования предпринимателем труда сторонних специалистов[2].

Вместе с этим нехватка юридических признаков, позволяющих по действующему законодательству рассматривать деятельность частных педагогов и «бизнес-тренеров» в качестве лицензируемых, не отражает ни уровень востребованности подобных услуг, ни потенциальные риски, связанные с их некачественным предоставлением. Запрос корпоративного сектора на современных специалистов с развитым творческим мышлением вкупе с тенденцией к массовости высшего образования (в особенности, по сравнению с советским периодом) приводит к тому, что при отборе кандидатур на замещение должностей в частных компаниях сертификаты и дипломы, подтверждающие прохождение краткосрочных

---

[1] *Куликова Т.Б.* Понятие образовательной деятельности в контексте административной процедуры лицензирования // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2020. № 4 (40). С. 61.

[2] *Сулимин В.В.* Предпринимательское право: лицензирование образовательной деятельности в Российской Федерации // Естественно-гуманитарные исследования. 2023. № 45 (1). С. 233.

узкоспециализированных курсов могут быть не менее, а в отдельных случаях – даже более весомыми, чем диплом о классическом университетском образовании. При этом на фоне недостаточного правового регулирования данного вида деятельности вкупе с колоссальной популярностью явления блогинга и развитием интернет-торговли в целом, конкурентоспособность и коммерческая привлекательность «бизнес-тренеров» может выстраиваться не вокруг квалификации, опыта и способности передать опыт слушателям курса, а на эффективно выстроенном маркетинге и способности к убеждению. В результате, с одной стороны, возникает риск оказания услуг ненадлежащего качества в понимании законодательства о защите прав потребителей, а с другой – риск распространения знаний, не способных обеспечить достаточный уровень квалификации специалиста соответствующего профиля. Данный риск, в свою очередь, следует отнести к числу долгосрочных, латентных и неприемлемых в современных условиях реформирования образовательного пространства России.

В то же время идея лицензирования деятельности частных преподавателей не выглядит перспективной в рамках существующей правовой системы – речь как о характеристиках образовательной деятельности, так и о механизмах контроля, используемых в отношении образовательных организаций и очевидно неприменимых в отношении частных лиц. Вместе с тем одно из предложений, о которых было сказано выше, связано с введением обязанности для частных преподавателей предоставлять полную информацию о своем уровне образования, в целом, и заслуживает поддержки ввиду того, что выглядит логичным способом обеспечения права потребителей на достоверную информацию о получаемой услуге. В случае установления обязанности применительно к частным преподавателям сообщать получателям услуг достоверные сведения об уровне образования невыполнение такой обязанности будет охватываться существующими механизмами административной ответственности. В то же время такой меры, представляется, не будет достаточно для действительно эффективной

минимизации соответствующих рисков уже ввиду особенностей рынка дистанционных образовательных услуг, которому, с одном стороны, присущи широкие масштабы, объем которых в перспективе будет только расти, а с другой стороны – недостаточно четкие, постоянно меняющиеся контуры, что затрудняет применение контрольно-надзорных мер. Более перспективным в данном случае видится развитие механизмов государственно-частного партнерства посредством создания системы таких условий, при которых соблюдение законодательства будет выгодно для частных преподавателей. При формировании любых управленческих решений в данной специфической сфере приоритетом должно быть обеспечение качества образования и гарантии прав потребителей, но не борьба с деятельностью таких преподавателей как таковой.

Частные организации, осуществляющие образовательную деятельность на территориях инновационного центра «Сколково» либо иного инновационного научно-технологического центра, также освобождены от обязанности получения лицензии на осуществление образовательной деятельности. Как уже было отмечено выше, создание особых правовых условий в данном случае обусловлено приоритетами научно-технической и инновационной политики государства. Основная сложность в государственном управлении данной сферой состоит в том, что получение сиюминутного результата от любых управленческих решений не всегда возможно, а в ряде случаев полностью исключено, что создает объективные риски эффективности подконтрольных объектов. В то же время, очевидным и ключевым условием для развития науки и неразрывно связанных с ней инноваций выступает обеспечение необходимых свобод и создание условий для ученых, исследовательских коллективов и инновационных центров. Безусловно, применение новаторских методик в подготовке соответствующих кадров относится к числу таких условий, ввиду чего упрощенный режим получения права на осуществление образовательной деятельности, который действует на территориях инновационных центров, представляется

оправданным. Согласно положениям соответствующих федеральных законов под такими центрами понимаются «совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры» (применительно к инновационному центру «Сколково»[1]) либо «совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством Российской Федерации территории» (применительно к остальным инновационным научно-технологическим центрам)[2]. В каждом из таких центров управление осуществляется управляющей компанией (применительно к «Сколково» управление обозначено как «реализация проекта», относительно остальных центров содержится требование к организационно-правовой форме – акционерное общество). В круг полномочий таких управляющих компаний входит, помимо прочего, предоставление разрешения на осуществление образовательной деятельности, сюда же относится и утверждение правил осуществления такой деятельности, которые должны быть не ниже, чем требования, установленные законодательством Российской Федерации. В данном случае просматривается сходство с реализацией Рособрнадзором полномочий по регламентации образовательной деятельности, о которых было сказано ранее. В этой связи следует согласиться с исследователями, обратившими внимание на квазипубличность данного варианта организации лицензионно-разрешительной деятельности, «поскольку, имея основные признаки субъекта публичной власти, управляющая компания официально к таковым не

[1] См.: ч. 2 ст. 2 ФЗ № 244.
[2] См.: ч. 1 ст. 2 ФЗ № 216.

относится»[1]. Логичным продолжением такой «квазипубличности» была бы регламентация на уровне приведенных федеральных законов контрольных полномочий и механизмов ответственности, которые бы обеспечивали реализацию соответствующих образовательных программ на территориях инновационных центров. Однако действующее законодательство не содержит прозрачного регулирования в данной части применительно к осуществлению образовательной деятельности. ФЗ № 244 и ФЗ № 216 содержат положения о контроле управляющей компанией за реализацией проекта[2], соответствием деятельности лиц, участвующих в реализации проекта, его целям, за соответствием исследовательской деятельности и коммерциализации ее результатов требованиям законодательства и правилам проекта. При этом принятие управляющей компанией решений о применении требований в ряде сфер, среди которых – обеспечение образовательной деятельности, выполнение которых повлекло за собой причинение вреда жизни или здоровью людей и (или) материальный ущерб, признаются нарушением соответствующего законодательства Российской Федерации и влекут за собой гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Приведенными федеральными законами устанавливается закрытый перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые

---

[1] *Джамирзе Б.Ю.* Лицензионно-разрешительная деятельность в свете новых конституционных положений о публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 198–199.

[2] Согласно положениям ч. 1 ст. 2 ФЗ № 244 под «проектом» понимается проект создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково» - совокупность мероприятий по созданию и обеспечению функционирования инновационного центра «Сколково» в целях поддержки исследовательской деятельности и коммерциализации результатов исследовательской деятельности юридических и физических лиц, включая участников данного проекта, в том числе за счет предоставления сервисов на территории инновационного центра «Сколково» и за ее пределами. В свою очередь, ч. 2 ст. 2 ФЗ № 216 определяет «проект» как совокупность мероприятий, направленных на достижение целей по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центра (прим. авт.).

не могут быть реализованы на территории соответствующих инновационных центров:

1) резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных нужд субъекта Российской Федерации, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую;

2) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения;

3) выдача разрешения на вырубку зеленых насаждений на территории центра;

4) установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

5) утверждение схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществление государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

6) организация и проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

7) осуществление регионального государственного контроля за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, установленным законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

8) полномочия в сфере организации розничных рынков, организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ,

оказанию услуг) на розничных рынках, установление порядка проведения ярмарок и продажи товаров на них, требований к организации продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг на ярмарках.

Применительно к инновационному центру «Сколково» данный перечень дополняют также такие полномочия, как:

1) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения;

2) выдача разрешения на вырубку зеленых насаждений на территории Центра;

3) полномочия в сфере организации розничных рынков, организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, установление порядка проведения ярмарок и продажи товаров на них, требований к организации продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг на ярмарках.

Применительно к полномочиям органов местного самоуправления данный перечень полномочий выглядит следующим образом:

1) резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую;

2) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

3) обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

4) выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже

самовольно установленных вновь рекламных конструкций, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2024 г.) «О рекламе»[1];

5) проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Применительно к инновационному центру «Сколково» данный перечень дополняют также такие полномочия, как:

1) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3) создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, в том числе организации розничных рынков, организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, и бытового обслуживания, а также для организации досуга.

Полномочия иных органов осуществляются в соответствии с действующим законодательством «с учетом особенностей», установленных указанными федеральными законами. Следуя буквальному толкованию приведенных нормативных установлений, к таким органам относится и Рособрнадзор. Вместе с тем, ключевой и определяющей особенностью реализации образовательных программ на территориях инновационных центров выступает следование целям реализуемых проектов как доминирующий сущностный признак, вокруг которого выстраивается

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232; 2024. № 48, ст. 7218.

организационная деятельность управляющих компаний и вокруг которого выстроены «особенности» функционирования органов публичной власти всех уровней. Примечательно, что ни Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, ни Регламент[1] данной службы не содержат каких-либо особенностей взаимодействия с инновационными центрами. Вместе с этим ключевая особенность в виде направленности на получение инноваций, которой служит изъятие из общего правила об обязательности прохождения лицензирования образовательной деятельности, представляется, должна быть учтена как на уровне федерального законодательства, так и в подзаконных актах соответствующих контрольно-надзорных органов. Даже принимая во внимание специфику деятельности инновационных центров, одной из составляющих деятельности которых выступают значительные временные интервалы, необходимые для реализации ряда инновационных проектов, требуется развитие механизма контроля за эффективностью таких центров. Данный тезис, представляется, актуален как для образовательной деятельности, так и для многих других сфер общественных отношений, связанных с реализацией инновационной политики государства, так как очевидный и весьма значительный риск государственного финансирования неэффективных проектов может быть снижен, прежде всего, посредством совершенствования механизмов государственного контроля и государственной регламентации.

В соответствии с положениями ФЗ № 160 международный медицинский кластер представляет собой совокупность инфраструктуры, используемой в целях развития медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи, повышения ее качества, содействия разработке лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских технологий и медицинских изделий, развития образовательной деятельности и проведения

[1] Приказ Рособрнадзора от 10 августа 2022 г. № 859 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 14.12.2022.

научных исследований в сфере охраны здоровья, а также в целях развития международного сотрудничества в указанной сфере деятельности. Основной спецификой применительно к сфере высшего образования является привлечение иностранных юридических лиц, осуществляющих образовательную деятельность на территории кластера, лицензирование деятельности которых в общем порядке также было бы нецелесообразно, принимая во внимание цели деятельности соответствующих организаций. Управление деятельностью кластера, как и в случае с инновационными центрами, осуществляется управляющей компанией, создаваемой в данном случае в организационно-правовой форме фонда по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы. Вместе с этим следует констатировать крайне поверхностное регулирование положениями ФЗ № 160 образовательной деятельности участниками международного медицинского кластера. Согласно ст. 13.1 «Участник проекта вправе обратиться за получением лицензии <…> на образовательную деятельность, <…> в соответствии с законодательством Российской Федерации». Исходя из буквального толкования приведенной нормы остается неясным, должен ли такой участник проекта обратиться в управляющую компанию, в числе полномочий которой соответствующая деятельность не отражена. Функции по «организации оказания участникам проекта услуг, необходимых для осуществления их деятельности по реализации проекта (в том числе юридических и консультационных услуг, услуг по ведению бухгалтерского учета)», «координации деятельности участников проекта и обеспечению их взаимодействия» и «проведение иных мероприятий в соответствии с целями деятельности международного медицинского кластера» могут быть связаны с образовательной деятельностью, однако принципиальные вопросы в виде установления правил осуществления образовательной деятельности, предоставления заинтересованным субъектам соответствующих полномочий и последующего контроля за их реализацией также требуют отражения. В

противном случае могла бы выглядеть корректной только ссылка на общие положения о лицензировании образовательной деятельности, приведенные выше, если бы в них не было исключения, касающегося иностранных юридических лиц - участников проекта международного медицинского кластера, осуществляющих образовательную деятельность на территории международного медицинского кластера с учетом особенностей, установленных ФЗ № 160.

Иной подход к регулированию образовательной деятельности можно наблюдать на примере федеральной территории «Сириус», также являющей собой исключение из общего правила о необходимости обязательного лицензирования образовательной деятельности. На данной территории специальным федеральным законом[1] введен особый правовой режим управления со специфическими «органами публичной власти», которые представляют собой «симбиоз органов государственной власти и органов местного самоуправления, поскольку, с одной стороны, в них предусмотрены государственные должности и должности государственной гражданской службы (ч. 3 ст. 10), а с другой – через них реализуются полномочия органов местного самоуправления городского округа (ч. 2 ст. 2)»[2]. В данном случае можно видеть четкое распределение управленческой компетенции – на законодательном уровне устанавливается, что на указанной федеральной территории может устанавливаться специальное регулирование общественных отношений по ряду направлений, среди которых – осуществление образовательной деятельности. Это же положение распространяется также и на государственную контрольно-надзорную деятельность и муниципальный контроль, особенности реализации которых также могут устанавливаться нормативными правовыми актами территории по согласованию с органами, уполномоченными на реализацию

[1] См.: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 15 мая 2024 г.) «О федеральной территории “Сириус”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583; 2024. № 21, ст. 2650.
[2] См.: *Джамирзе Б.Ю.* Указ. соч. С. 195.

соответствующих полномочий в общем порядке. Исключения в данном случае три – налоговый и внешний финансовый контроль, а также прокурорский надзор. Одним из направлений реализации такого принципа автономии выступает идея введения экспериментального правового режима в сфере образования на федеральной территории «Сириус», нацеленная на разработку, апробацию и внедрение новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания. Проект соответствующего Постановления Правительства Российской Федерации[1] находится в настоящее время на обсуждении.

Говоря об особенностях лицензирования образовательной деятельности, также нельзя обойти стороной некоторые вопросы, которые пока не нашли решения в действующем законодательстве. Глобальная цифровизация разнообразных отраслей общественных отношений не обошла и образование. Непростые реалии пандемии коронавирусной инфекции Covid-19 показали, с одной стороны, зависимость абсолютного большинства образовательных программ от очного контакта между обучающимся и преподавателем (если вести речь об учебном процессе без потери его качества), но с другой стороны – огромный потенциал дистанционных образовательных технологий в дополнении и обогащении процесса обучения. При этом практика показала эффективность отдельных образовательных программ, реализуемых полностью в дистанционной форме. Логичным откликом законодателя стало уточнение нормативных требований к получателям лицензий на осуществление образовательной деятельности. В частности, требования о наличии материально-технического обеспечения образовательной деятельности, оборудовании помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию

[1] Проект Постановления Правительства РФ «О специальном регулировании осуществления образовательной деятельности в федеральной территории “Сириус”» (по состоянию на 12 мая 2023 г.) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://regulation.gov.ru/ по состоянию на 12.05.2023.

образовательным программам, в соответствии с требованиями, содержащимися в заявленных к лицензированию образовательных программах, равно как и требования о наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам, заявленным к лицензированию не распространяются на образовательные программы, реализуемые исключительно с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. В то же время одно из важнейших лицензионных требований в виде наличия у образовательной организации специальных условий для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья вызывает вопрос в части проработанности в сочетании с вышеназванной спецификой дистанционных образовательных программ. Закон об образовании указывает, что профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования, а также организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, должны быть созданы специальные условия для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья. В этом же законе данное требование конкретизируется: «При получении образования обучающимся с ограниченными возможностями здоровья предоставляются бесплатно специальные учебники и учебные пособия, иная учебная литература, а также услуги сурдопереводчиков и тифлосурдопереводчиков». Из приведенных формулировок следует, что данные нормы распространяются как на очные, так и на дистанционные образовательные программы и бесплатное обеспечение учебными материалами вкупе с предоставлением услуг сурдопереводчиков и тифлосурдопереводчиков технически вполне осуществимо при использовании дистанционных образовательных технологий. Вместе с тем очевидно, что

поражения слуха и (или) зрения обучающегося могут мешать освоению образовательной программы и названных мер по «созданию условий» будет недостаточно. Активное и вполне оправданное использование в современных дистанционных образовательных курсах аудиовизуального контента следует цели максимальной эффективности учебного процесса, однако не всегда учитывает приведенные особенности здоровья обучающихся, что во многом обусловлено отсутствием более точных формулировок в части требований к созданию условий для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. Исключительно гибкий подход к каждому обучающемуся вкупе с высоким уровнем правовой этики представителей образовательных организаций способны обеспечить высокий спрос на дистанционные образовательные программы лицами с ограниченными возможностями здоровья и содержание законодательных положений играет в этом существенную роль. При отсутствии скрупулезного внимания к подобным вопросам едва ли возможно говорить об эффективном создании условий для жизни граждан с ограниченными возможностями здоровья, что, в свою очередь, является прямой обязанностью государства и важным признаком правового, социально ответственного государства.

Рассматривая специфику лицензирования образовательной деятельности организаций, реализующих образовательные программы исключительно в дистанционной форме, следует обратить внимание на деятельность иностранных организаций на территории России. В соответствии с положениями п. 3 Положения о лицензировании образовательной деятельности Рособрнадзор осуществляет лицензирование образовательной деятельности иностранных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по месту нахождения филиала на территории Российской Федерации. Вместе с тем существует практика обучения российских граждан в иностранных образовательных организациях, не имеющих филиала в России – например, в онлайн-школах иностранного языка. Вступление обучающегося в договорные отношения и дальнейшее

взаимодействие с такой школой выстраивается, таким образом, по законодательству иностранного государства. С одной стороны, свобода рыночных и договорных отношений очевидно служит основой данной ситуации, в которой потребитель имеет возможность выбирать и взаимодействовать с контрагентами на свое усмотрение и под свою ответственность. С другой стороны, следует согласиться с исследователями, что это несет в себе «очевидные риски, продиктованные возможностями для злоупотреблений, в первую очередь в отношении обучающихся. Такие риски еще более увеличиваются, когда при использовании дистанционных образовательных технологий реализации подлежат основные образовательные программы, где юридическое значение получения образования наиболее высоко (здесь осуществляется реализация конституционной обязанности получения гражданином образования определенного уровня; результаты образования становятся основой для продолжения образования на иных уровнях, в том числе на бюджетной основе)»[1]. Вместе с тем в данном случае не усматривается оснований для введения правовых ограничительных мер – как и в случае с частными преподавателями, единственной разумной и потенциально эффективной траекторией может быть создание условий для образовательной деятельности в рамках правового поля, когда не только обучающийся, но и образовательная организация становятся более защищенными юридически.

В отдельных случаях даже такое формализованное административное производство, как лицензирование образовательной деятельности, требует гибкости применения, отвечая двум началам управления в виде не только законности, но также и целесообразности принимаемых управленческих решения. Речь идет о процессе регламентации образовательной деятельности и лицензировании, в частности, на вновь обретенных в результате

[1] *Куликова Т.Б.* Понятие образовательной деятельности в контексте административной процедуры лицензирования // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2020. № 4 (40). С. 57.

референдума территорий Российской Федерации – Донецкой и Луганской народных республик, Херсонской и Запорожской областей. В условиях принятия гражданства Российской Федерации, переориентации на новые требования в области образовательного процесса, а также злонамеренного уничтожения необходимых для этого баз данных, тысячи людей оказались в непростой ситуации, требующей гибкого, а главное, срочного решения, обусловленного необходимостью следования принципу непрерывности учебного процесса, особенно важного при получении среднего и высшего образования. Рособрнадзором было принято решение о выдаче временных лицензий на период до 2026 года, чтобы у организаций была возможность повысить уровень предоставляемого образования до общероссийских стандартов[1].

Среди общих тенденций процедуры лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования следует отметить цифровизацию и применение принципов риск-ориентированного подхода (далее – РОП), которые в настоящее время присущи современному государственному управлению в целом. Цифровизация находит свое выражение, прежде всего, в пересмотре процедуры лицензирования и последующего контроля за лицензиатом – традиционным форматам взаимодействия образовательной организации и контролирующего органа уступает формат более эффективного текущего мониторинга в электронной форме при условии бессрочной аккредитации – ведь, несмотря на эффективность этого периодического своеобразного «стресс-теста» для вузов, от его регулярности было решено отказаться ввиду значительного отвлечения администраций вузов и профессорско-преподавательского состава от своей основной деятельности[2].

---

[1] См. также: Встреча Михаила Мишустина с руководителем Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Анзором Музаевым // Правительство Российской Федерации: [сайт]. URL: http://government.ru/news/48027/ (дата обращения: 02.07.2024).

[2] ТАСС: «Глава Рособрнадзора: абитуриенты смогут поступить в вуз благодаря успехам вне школы» // Рособрнадзор. URL: https://obrnadzor.gov.ru/smi-o-rosobrnadzore/tass-glava-rosobrnadzora-abiturienty-smogut-postupit-v-vuz-blagodarya-uspeham-vne-shkoly/ (дата обращения: 02.07.2024).

Не менее логичным выглядит применение РОП ввиду необходимости следования общей тенденции по снижению административной нагрузки со стороны контролирующих органов при сохранении высокой значимости государственного контроля в сфере высшего образования, о которой было сказано ранее.

Контроль в данной сфере, принимая во внимание отмеченную специфику наиболее заинтересованного корпоративного сектора, следует развивать на началах государственно-частного партнерства. Перспективными и успешными практиками в этом отношении следует признать механизмы общественной аккредитации, а также комплаенс-практики – здесь также можно видеть прямой диалог частных субъектов и представителей государственного регулятора, когда возможности рычагов государственного регулирования дополняются общественной инициативой, существенно повышающей эффективность государственного контроля. В целом следует согласиться с исследователями, что «трансформация системы образования и развитие новых форматов обучения требуют модернизации подходов к государственному управлению учебными и административными процессами в образовательных организациях»[1]. Применительно к частным субъектам, вовлеченным в образовательную деятельность, данный подход также несет в себе высокий потенциал и общественную значимость.

На основании изложенного можно сделать следующие основные выводы.

Под лицензированием в сфере высшего образования предлагается понимать административное производство, включающее деятельность Федеральной службы по контролю в сфере образования и науки по предоставлению, реализации и лишению права на осуществление образовательной деятельности, а также контрольно-надзорной деятельности за реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных

[1] См.: *Куликова Т.Б.* Указ. соч. С. 65.

гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование.

Деятельность частных преподавателей и образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность исключительно в дистанционной форме, имея особенности прохождения лицензирования (или будучи за пределами данного производства для частных преподавателей или зарубежных образовательных организаций, не имеющих филиала на территории Российской Федерации), имеет существенное значение для развития образовательной системы России, а потому нуждается в создании выгодных условий со стороны государства. В таком случае риски нарушения прав обучающихся будут минимизированы, а качество получаемого образования – повышено.

Предоставление права осуществления образовательной деятельности на территориях инновационных центров (в том числе, инновационного центра «Сколково») оправданно находится за пределами общих правил о лицензировании образовательной деятельности уполномоченными органами. В то же время механизму-аналогу лицензирования образовательной деятельности на территории инновационных центров не соответствует столь же прозрачный механизм контроля и ответственности, что несет в себе риски неэффективной реализации инновационной политики, а в перспективе – кризис доверия к деятельности инновационных центров со стороны общественности. Более эффективным представляется законодательное регулирование образовательной деятельности на федеральной территории «Сириус», где вопросы образовательной политики, наряду с остальными, отнесены к компетенции органов публичной власти, фактически занимающими промежуточное положение между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

Требует уточнения порядок получения лицензии на осуществления образовательной деятельности зарубежными участниками международного

медицинского кластера – в действующей редакции соответствующего федерального закона сохраняется риск некорректного толкования норм права.

Необходим акцент на гибком, индивидуальном подходе к обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, осваивающим образовательные программы в дистанционной форме. Актуальное регулирование по-прежнему несет в себе риски недостаточного обеспечения правовых гарантий категории лиц, нуждающейся в повышенном внимании со стороны государства.

Тенденции в виде цифровизации и применения РОП при лицензировании образовательной деятельности, безусловно, способствуют повышению эффективности образовательной политики государства и планомерно обеспечивают развитие лицензионного производства, ведя его к началам свободы от излишней бюрократической нагрузки, а в перспективе – к уведомительному порядку лицензирования образовательной деятельности.

4.4. Государственная аккредитация образовательной деятельности в сфере высшего образования

Одним из важнейших инструментов обеспечения качества и эффективности высшего образования выступает государственная аккредитация образовательной деятельности (далее также – государственная аккредитация). Закон об образовании не формулирует понятия государственной аккредитации, определяя ее через цель, в качестве которой указано «подтверждение аккредитационным органом соответствия качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, установленным аккредитационным показателям» (ч. 2 ст. 92). В свою очередь, данная установка отсылает к важнейшей категории образовательной системы в виде качества образования, под которым в Законе об образовании понимается «комплексная характеристика образовательной

деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы» (п. 29 ст. 2). Определение образовательной деятельности при этом основано на определении образовательной программы, под которой понимается «комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты) и организационно-педагогических условий, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, оценочных и методических материалов, а также в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях в виде рабочей программы воспитания, календарного плана воспитательной работы, форм аттестации». Принимая во внимание используемое в Законе об образовании понятие образования, включающее две основы в виде процесса обучения и воспитания, единство которых закреплено в качестве одного из принципов, представленное упоминание воспитательного компонента в числе прочих слагаемых качества образования обращает на себя внимание и, представляется, создает почву для обсуждения.

Несмотря на оправданно растущее внимание законодателя к реализации в образовательных организациях высшего образования воспитательной работы, согласно действующему законодательству, результаты соответствующей работы нельзя однозначно отнести к слагаемым качества образования. Так, в числе общих требований к организации воспитания обучающихся, ст. 12.1 Закона об образовании устанавливает, что воспитательная работа выстраивается на основе включаемых в образовательную программу рабочей программы воспитания и календарного плана воспитательной работы, самостоятельно разрабатываемых и

утверждаемых организацией, базой для которых служат федеральный план и федеральная программа соответственно. Регулирование иных особенностей использования программы и плана воспитания, представляется, сосредоточено на отдельных аспектах обеспечения правовых гарантий обучающихся и также не способствует соотнесению с качественными характеристиками образовательного процесса.

Вместе с этим обращает на себя внимание пример из нормотворческой практики ЕврАзЭС, в которой можно встретить определение качества образования как «соответствия образования (полученного и получаемого) потребностям и интересам личности, общества, государства»[1]. Представленный акцент на потребностях общества и государства также встречается в работах исследователей, рассматривающих понятие качества образования. В частности, данная категория определяется как «комплексная характеристика образовательной системы… выражающаяся в ее способности удовлетворить потребности государства и общества в достижении результата освоения образовательных программ»[2]. Авторы также раскрывают понятие качества образования через категории «эталон и результат»» образовательного процесса, способные обеспечить возможность достижения как общесоциальных, так и индивидуальных целей[3]. Общесоциальные цели, государственные и общественные интересы, представляется, играют не менее важную роль при формировании запроса на подготовку квалифицированных специалистов, чем совокупность знаний, умений и навыков, которыми они должны обладать при достижении того или иного образовательного уровня.

---

[1] Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 21 мая 2010 г. № 483 «О Соглашении о сотрудничестве государств - членов Евразийского экономического сообщества в сфере аттестации и/или аккредитации образовательных организаций/учреждений (образовательных программ)» // Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

[2] *Тищенко К.В.* Обзор подходов к определению понятия «качество образования» в учреждениях среднего профессионального образования // Осовские педагогические чтения «Образование в современном мире: новое время - новые решения». 2022. № 1–3. С. 339.

[3] См.: *Лацвеева А.В.* Качество высшего образования: операционализация понятия // Гуманитарий Юга России. 2021. Т. 11 (50). № 4. С. 158.

Принимая во внимание сущностное наполнение категории «воспитание», которое содержит данная в п. 2 ст. 2 Закона об образовании дефиниция, а именно, направленность воспитания, среди прочего, на формирование трудолюбия, ответственного отношения к труду и его результатам, формирование у обучающихся чувства патриотизма, гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам Героев Отечества, закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, представляется бесспорной и очевидной направленность воспитания на удовлетворение интересов государства и общества. В свою очередь, учитывая толкование категории «образование» как с точки зрения действующего законодательства, так и с точки зрения здравого смысла, образование, включая в себя воспитание, характеризуется аналогичной направленностью, наряду с удовлетворением интересов личных, то есть интересов обучающегося и его будущего работодателя. Тот факт, что работодатель может быть представлен органом публичной власти, представляется, не меняет такую «личную» природу интересов, так как речь, в любом случае, идет о наличии либо отсутствии у работника знаний и навыков, необходимых для выполнения трудовой функции, и естественной заинтересованности работодателя в качестве образования с точки зрения обладания работником надлежащим уровнем указанных знаний и навыков.

Направленность образования на удовлетворение интересов публичных, то есть интересов общества и государства, являет собой категорию более высокого порядка. Естественно, что такие личностные качества, как трудолюбие, патриотизм, гражданственность, не могут быть переведены в некую плоскость целевых показателей, которые обычно находят отражение в планах и отчетах. Более того, приходится признать определенную компромиссность и даже условность планово-отчетных показателей к проведению с обучающимися мероприятий, направленных на формирование и развитие указанных материй по той причине, что даже комплексное, масштабное мероприятие с обучающимися имеет единовременный (даже если

говорить о повторяющихся мероприятиях) и узконаправленный характер, обеспечивая охват той части обучающихся, которая характеризуется высокой гражданской активностью и устойчивым интересом к саморазвитию. В противовес и параллельно с этим реализуется учебный процесс, который осуществляется методично, всесторонне и постоянно, охватывая всех обучающихся, вне зависимости от их социально-психологических качеств. Вместе с этим, подобное разграничение, с одной стороны, оправдано при усилении воспитательной компоненты образовательного процесса посредством слияния с ним, что ранее было показано автором[1]. С другой стороны, не отрицая важнейшую роль проведения тематических мероприятий воспитательной направленности с обучающимися в формировании у них морально-нравственных установок, потенциал заметного развития воспитательной составляющей образовательного процесса имеет именно сочетание учебной работы, проводимой с установкой передачи обучающимся не только знаний, но и ценностных установок, с работой воспитательной, направленной на формирование таких установок всецело.

В связи с изложенным выше, несмотря на отмеченную сложность в любого рода нормировании целевых категорий воспитательной работы, ее результаты предлагается рассматривать как неотъемлемую составляющую качества образования как при детализации соответствующих критериев, так и при формировании понятийного аппарата отечественного законодательства об образовании. В частности, предлагается добавить соответствующий акцент в определение качества образования, определив его как «комплексную характеристику образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающую степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям общества, государства,

[1] См., напр.: *Рукавишников С.М.* Перспективы развития системы высшего образования в Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2022. Т. 17. № 5. С. 235–254.

физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы». Данное дополнение станет логичной предпосылкой для интенсификации воспитательной работы образовательными организациями, а также основой для соответствующего критерия качества образования, которому пока не нашлось места в действующем законодательстве, но чья оправданность, принимая во внимание совокупность вызовов, с которыми сталкивается сегодня высшая школа России, представляется бесспорной.

Государственной аккредитации образовательной деятельности подлежат основные образовательные программы, за следующим исключением:

образовательные программы дошкольного образования;

программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре);

образовательные программы, реализуемые в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом образования обучающихся с нарушением интеллекта;

основные программы профессионального обучения.

Приведенные исключения, преимущественно, следует признать однозначно оправданными. Образовательные программы дошкольного образования, фактически, имеют своей основной целью подготовку к получению общего образования и развитие для этого у детей базовых навыков, начиная с чтения и письма. Специфика учебного процесса для обучающихся с нарушением интеллекта, в свою очередь, должна выстраиваться вокруг особенностей здоровья каждого обучающихся, будучи нацеленной на обеспечение наиболее полной реализации права на образование. Профессиональное обучение характеризует узконаправленность на приобретение обучающимися знаний, умений, навыков и формирование компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести

профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретной профессии или специальности. По этой причине дополнительный государственный контроль в виде государственной аккредитации за перечисленными направлениями представляется либо недостаточно оправданным, либо просто избыточным. В свою очередь, соответствующее изъятие относительно программ аспирантуры (адъюнктуры) не столь однозначно, так как, принимая во внимание направленность данной формы образования на воспроизводство научных и научно-педагогических кадров, формирующих, в свою очередь, первичное звено высшей школы в лице профессорско-преподавательского состава, такое послабление, на первый взгляд, может показаться ошибочным. Изъятие в 2021 году программ аспирантуры (адъюнктуры) из ведения государственной аккредитации[1] было подчинено общей логике пересмотра подхода к аспирантуре, который вызвал обильную и оправданную критику. Отнесение к уровню высшего образования и определение получения диплома преподавателя-исследователя в качестве целевой установки привело к снижению процента выпускников аспирантуры, готовых к защите кандидатской диссертации или хотя бы планирующих такую защиту. Научная составляющая аспирантуры ослабла, уступив место образовательной, что показало свою ошибочность и было исправлено. Теперь, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 517 (в ред. от 28 апреля 2023 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2], лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), выдается заключение о соответствии диссертации на соискание ученой степени кандидата наук критериям, установленным в

[1] Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.
[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. I), ст. 56; 2023. № 18, ст. 3215.

соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О науке и государственной научно-технической политике»[1], и свидетельство об окончании аспирантуры (адъюнктуры)[2]. В новом Положении о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) (далее – Положение об аспирантуре)[3] обозначенный дисбаланс также был устранен – в п. 14, характеризующем наполнение программы аспирантуры (адъюнктуры), на первое место поставлен «научный компонент», уже затем образовательный, а также итоговая аттестация. В то же время, наряду с очевидной направленностью аспирантуры на воспроизводство научных и научно-педагогических кадров наряду с подготовкой обучающимися к защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, пп. «б» п. 2 ч. 3 ст. 12 Закона об образовании позволяет однозначно отнести аспирантуру к образованию, а значит, снова обратиться к приведенному ранее определению образования, содержащему не только образовательный, но также воспитательный компонент. Его фактическое отсутствие в актуальном законодательстве об аспирантуре объяснимо с точки зрения специфики контингента обучающихся – лиц, получивших высшее образование, сформировавшихся личностей, чье обладание не только знаниями, навыками и умениями, но также и совокупностью необходимых морально-нравственных качеств, оправданно презюмируется.

В то же время на данный вопрос следует посмотреть с другой стороны. Аспиранты (адъюнкты), возможно, и не нуждаясь в проведении с ними воспитательной работы, как потенциальные преподаватели высшей школы, *сами* имеют перспективу ведения воспитательной работы с обучающимися образовательных организаций высшего образования. Не следует повторяться,

---

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.
[2] Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 22 июля 2021 г. № Ва-7293/06-1762.
[3] Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49 (ч. II), ст. 8308.

подчеркивая важность такой работы как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, но стоит признать неоправданно малое внимание, которое уделяется указанному направлению в настоящее время.

П. 15 Положения об аспирантуре указывает, что образовательные организации, по общему правилу, наделены правом самостоятельной разработки программ аспирантуры (адъюнктуры) в соответствии с федеральными государственными требованиями к структуре программ аспирантуры (адъюнктуры), условиям их реализации, срокам освоения этих программам с учетом различных форм обучения, образовательных технологий и особенностей отдельных категорий обучающихся, устанавливаемыми Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

Содержательно такие программы выстроены вокруг номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, которая утверждена Министерством науки и высшего образования Российской Федерации (далее – номенклатура)[1]. Кроме того, учитывая установленное Положением требование к образовательным организациям об обеспечении подготовки аспиранта (адъюнкта) к сдаче кандидатских экзаменов, к обязательным дисциплинам, составляющим программу аспирантуры (адъюнктуры), относятся история и философия науки, иностранный язык, а также специальная дисциплина в соответствии с темой диссертации на соискание ученой степени кандидата наук[2].

Нормирование иных дисциплин, направленных на формирование у потенциального преподавателя навыков работы с обучающимися (например,

---

[1] Приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118 (в ред. от 24 июля 2023 г.) «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.04.2021; 23.08.2023.

[2] См.: п. 2 Приказа Минобрнауки России от 28 марта 2014 г. № 247 (в ред. от 5 августа 2021 г.) «Об утверждении Порядка прикрепления лиц для сдачи кандидатских экзаменов, сдачи кандидатских экзаменов и их перечня» // Рос. газета. 2014. 2 июля; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.10.2021.

психологической направленности), которые традиционно включаются в программы аспирантуры и имеют наибольшее значение в будущей воспитательной работе, находится, таким образом, в руках образовательных организаций. Безусловно, в таком подходе есть логика и несправедливо однозначно утверждать о его неэффективности. В то же время, оставление данного направления без внимания уполномоченных органов, представляется, несет в себе определенные риски, наличие которых неприемлемо в условиях адаптации высшей школы к новым вызовам и развития воспитательной компоненты высшего образования.

В связи с изложенным представляется целесообразным уточнить содержание Положения об аспирантуре и федеральных государственных требований к структуре программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)[1] в части указания на содержание в программе аспирантуры наряду с научным и образовательным, также воспитательного компонента, являющего собой часть образовательного, однако отличающегося тематической направленностью. Образовательный компонент будет сфокусирован на дисциплинах (модулях) и практике, а также промежуточной аттестации по указанным дисциплинам (модулям) и практике, относящихся к предмету научной специальности в соответствии с номенклатурой. Воспитательный же, сущностно совпадающий с образовательным, будет отличаться тематически, включая в себя дисциплины (модули) и практику, а также промежуточную аттестации по указанным дисциплинам (модулям) и практике, относящихся к предмету наук, формирующих педагогическое мастерство и необходимых при овладении навыками воспитательной работы с обучающимися по программам высшего

[1] Приказ Минобрнауки России от 20 октября 2021 г. № 951 (в ред. от 7 февраля 2023 г.) «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)» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23.11.2021; 21.03.2023.

образования. Предлагаемое дополнение может стать действенным сигналом для организаций, реализующих программы аспирантуры (адъюнктуры), к комплексному и поэтапному развитию воспитательной работы, являющейся неотъемлемой частью образовательного процесса.

Как было отмечено ранее, основной целью, определяющей суть государственной аккредитации образовательной деятельности, является подтверждение аккредитационным органом соответствия качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, установленным аккредитационным показателям, на это же направлена и аккредитационная экспертиза[1]. Иными словами, контролирующий орган оценивает качество образования, отталкиваясь от соответствия ряду показателей, утверждаемых Министерством науки и высшего образования Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки. Необходимо отметить, что совокупность данных показателей, ранее установленная Приказом Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» (утратил силу)[2], подвергалась обширной критике со стороны исследователей. В частности, указывалось на условность показателей и их опосредованную относимость к качеству образования, которое они должны характеризовать напрямую[3]. В 2023 году Минобрнауки России был издан

---

[1] См. п. 233 Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности, утв. Приказом Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287// Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 18.08.2023.

[2] Приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 29.11.2021.

[3] См., напр.: *Циминтия А.А., Саданова В.Н.* Государственная аккредитация образовательной деятельности как гарантия качества образования // Научный вестник Государственного автономного образовательного учреждения высшего образования

приказ от 18 апреля 2023 г. № 409 об утверждении аккредитационных показателей (далее – Приказ № 409)[1], однако процесс совершенствования нормативного регулирования показателей еще далек от своего завершения.

Приказ № 409 называет следующие аккредитационные показатели:

1. Средний балл единого государственного экзамена (далее - ЕГЭ) обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата и специалитета (не применяется для образовательных программ высшего образования - программ магистратуры, ординатуры, ассистентуры-стажировки).

1.1. Средний балл вступительных испытаний (ЕГЭ и дополнительные вступительные испытания (далее - ДВИ) обучающихся, принятых по их результатам на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата и специалитета, (применяется только для тех образовательных программ высшего образования, правилами приема на которые предусмотрены ДВИ).

2. Наличие электронной информационно-образовательной среды.

3. Доля научно-педагогических работников, имеющих ученую степень и (или) ученое звание (в том числе богословские ученые степени и звания), и (или) лиц, приравненных к ним, в общем числе работников, реализующих образовательную программу высшего образования.

4. Доля работников из числа руководителей и (или) работников организаций, деятельность которых связана с направленностью (профилем) реализуемой образовательной программы (имеющих стаж работы в данной

«Невинномысский государственный гуманитарно-технический институт». 2021. № 4. С. 76–79; *Горячко В.В., Зернов В.А., Дарда И.В.* Новые подходы к процедуре государственной аккредитации: аккредитационные показатели - направления совершенствования // Высшее образование сегодня. 2021. № 11–12. С. 2-8; *Зернов В.А., Дарда И.В., Жидков А.А.* Аккредитационный мониторинг программ высшего образования: показатели и методика их расчета // Высшее образование сегодня. 2023. № 1. С. 10–18.

[1] Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.05.2023.

профессиональной области), в общем числе лиц, реализующих образовательную программу высшего образования.

5. Доля обучающихся, выполнивших 70% и более заданий диагностической работы, сформированной из фонда оценочных средств организации, осуществляющей образовательную деятельность, по соответствующей образовательной программе высшего образования, в общем количестве обучающих, выполнявших диагностическую работу.

Следует отметить, что наряду с общим количественным показателем, характеризующим долю работников организации, обладающих учеными степенями и званиями, в ходе государственной аккредитации принимается во внимание соответствие квалификационным требованиям (в том числе, в части наличия ученых степеней и званий) руководителя организации, что может оказать влияние на принятие решение об аккредитации[1]. Выявление несоответствия аккредитационным показателям может привести к приостановлению государственной аккредитации[2].

Принимая во внимание непрерывный процесс развития системы высшего образования, представляется целесообразным критический взгляд на представленную систему показателей, основой которого является соотнесение цели аккредитации соответствующих образовательных программ и применяемым средствам. Результаты проведения аккредитационного мониторинга в 2023 г. показывают, что несмотря на то, что все регионы можно отнести к низкой категории риска с точки зрения выполнения показателей, большинство образовательных программ высшего образования достигли минимального значения итогового балла, и лишь по 15,2% программ выполняются все аккредитационные показатели, что ставит вопрос об их

---

[1] См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13 февраля 2018 г. № Ф05-20449/2017 по делу № А40-37438/2017 // Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

[2] См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 4 июня 2018 г. № Ф05-7936/2018 по делу № А40-155775/2017; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11 октября 2018 г. № Ф05-9207/2018 по делу № А40-153713/2017 // Документы опубликованы не были. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

содержании[1]. Как было отмечено, процедура аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования представляет собой проверку уполномоченным органом соответствия качества образовательной деятельности образовательной организации представленным показателям. Вместе с тем в действующей редакции сама категория «качество» фактически уступает место процессу формальной оценки соответствия показателям, в которых вопросы качества отражены опосредованно (показатели 1-4, 6) и фрагментарно (показатель 5).

В частности, показатели 1-1.1 характеризуют уровень подготовки контингента обучающихся, поступивших в образовательную организацию высшего образования. И этот уровень подготовки прямо характеризует качество образования, полученного обучающимися до начала освоения программы высшего образования, но не вузовскую подготовку. Кроме того, подобные предварительные выводы о высоком потенциале абитуриентов с высокими баллами ЕГЭ либо вступительных испытаний не могут рассматриваться как безусловные. К примеру, абитуриент, сдавший ЕГЭ по нижней границе и едва поступивший в высшее учебное заведение, имеет все шансы раскрыть свои способности в ходе обучения, показав к выпуску результаты, свидетельствующие о высоком качестве полученного образования.

Показатель 2 выглядит логичным откликом на веяния времени с всесторонней цифровизацией, показывающей позитивные результаты во всех сферах общественных отношений, среди которых не стал исключением и процесс государственного управления. В то же время, электронная информационно-образовательная среда (далее – ЭИОС), будучи важным и высокоэффективным слагаемым учебного процесса, относится к условиям, но

[1] См.: Аналитический отчет по итогам проведения аккредитационного мониторинга системы образования по основным профессиональным образовательным программам высшего образования // Национальное аккредитационное агентство в сфере образования: [электронный ресурс] URL: https://nica.ru/Contents/Item/Display/5561 (дата обращения: 17.12.2024).

не являет собой слагаемое качества. Равно как и высокий уровень укомплектованности учебного заведения специальной литературой, такое условие может и должно способствовать повышению эффективности процесса передачи знаний от преподавателя к обучающемуся, но никак не может гарантировать такую эффективность.

Показатель 3 также являет собой пример создания условий, однако видится более традиционным и вполне оправданным для организаций высшего образования, должных заниматься не только образовательной, но и исследовательской работой, которая, безусловно, обеспечивает образовательную систему, обогащает ее и делает более эффективной. С этой точки зрения показатель 3 относится к одной из ключевых характеристик любого вуза, однако также лишь косвенно указывает на качество образования, так как обладающий ученой степенью преподаватель с высокой степенью вероятности способен на качественное ведение учебного процесса, но такая презумпция не может быть абсолютной. Более того, условный работник научно-исследовательского института, обладающий ученой степенью и большим опытом научной работы, может не иметь опыта, а главное, способностей к преподавательской работе.

Показатель 4 остался неизменным по сравнению с ранее действовавшим приказом Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094[1], и также являет собой процент работников из числа руководителей и (или) работников организаций, деятельность которых связана с направленностью (профилем) реализуемой образовательной программы. Данный показатель, как и предыдущий, представляется традиционным и обязательным, и во многом обуславливающим эффективность образовательного процесса, должного являть собой единство теории и практики в подготовке специалистов. Практическая составляющая образования напрямую связана с качеством

[1] Приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» (утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 29.11.2021.

образования, а именно – с запросом работодателя или «потребностями физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность», как было отмечено ранее. Кроме того, очевидна связь с требованием к составу государственной экзаменационной комиссии по проведению государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования, согласно которому не менее половины членов комиссии должны являться ведущими специалистами – представителями работодателей или их объединений в соответствующей области профессиональной деятельности (включая председателя государственной экзаменационной комиссии)[1]. В этой связи примечателен описанный исследователями опыт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, где в рамках государственной итоговой аттестации проводится междисциплинарный экзамен в форме учения, которое имитирует профессиональную деятельность в соответствии с профилем подготовки обучающихся и оцениваемый руководителями и специалистами практических подразделения соответствующего профиля – заказчиками кадров[2]. Подобная практика заслуживает внимания с точки зрения развития взаимодействия между образовательными организациями и работодателями, так как направлена на реальное повышение процента трудоустройства выпускников по полученным специальностям.

Критерий 5, представляется, являет собой единственный из приведенных критериев, который всецело отражает качество образования, без оговорки относительно «создания условий» для образовательного процесса, то есть показывает непосредственное значение качества в контексте

[1] Приказ Минобрнауки России от 29 июня 2015 г. № 636 (в ред. от 27 марта 2020 г.) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 24.07.2015; 06.04.2020.

[2] См.: *Жевлакович С.С.* К вопросу о новых аккредитационных показателях по образовательным программам высшего образования // Вестник экономической безопасности. 2022. № 3. С. 324.

результативности работы обучающихся над освоением образовательных программ. Важным инструментом при выполнении данного показателя, очевидно, является ЭИОС, наличие которой охватывается показателем 2. Дополнительный же защитный механизм предусмотрен показателем 6, включающем наличие внутренней системы оценки качества образования. Несмотря на по-прежнему, как и в предыдущей редакции показателей, поверхностное нормативное регулирование, констатирующее лишь факт наличия, но не внутреннее наполнение (на что обращалось внимание исследователей[1]), соответственно, ЭИОС и внутренней системы оценки качества образования, данные системы служат важными рычагами влияния образовательной организации на обеспечение качества образования и их наличие позволяет сделать необходимые выводы контролирующим органам.

Интересным и заслуживающим безусловным поддержки представляется предложение исследователей по развитию взаимодействия образовательных организаций с потенциальными работодателями путем закрепления профессионально-общественной аккредитации в качестве аккредитационного показателя[2]. Принимая во внимание показанную оправданность (пусть и в несколько опосредованном выражении) показателей 2 и 6, которые направлены на создание условий для обеспечения качества образования, схожую норму целесообразно установить и в данном случае, на первичном этапе упрощенно (также отмечая лишь факт наличия) поощряя прохождение образовательными организациями профессионально-общественной аккредитации, которая в настоящее время носит добровольный характер. Не подменяя собой одноименный управленческий механизм в виде государственной аккредитации, профессионально-общественная аккредитация имеет большой потенциал по дополнению данной процедуры, выводя на принципиально новый *качественный* уровень реализуемые образовательные программы. Ведь наряду с указанными показателями,

[1] См., напр.: *Горячко В.В., Зернов В.А., Дарда И.В.* Указ. соч. С. 2-8.
[2] Там же. С. 4.

призванными обеспечить участие практических работников в деятельности образовательной организации (будь то учебный процесс или проведение государственной итоговой аттестации) оправдан также «взгляд со стороны» профессионального сообщества на качество образования и потенциал выпускников, в компетенции которого такое сообщество и имеет прямую заинтересованность.

Говоря об аккредитационных показателях по образовательным программам высшего образования, прямо влияющих на качество образования, нельзя не отметить, что действующие нормы по-прежнему не содержат даже косвенной связи показателей с оценкой воспитательной работы, на что обращали внимание исследователи[1].

Наряду с очевидной значимостью в образовательном процессе воспитательной составляющей, которая, как было показано ранее, закреплена даже терминологически, на уровне федерального законодательства, следует отметить определенную специфику реализации работы на данном направлении. Воспитательная работа, будучи направленной на формирование морально-нравственных качеств, тесно связана с таким понятием, как идеология или совокупностью взглядов, идей и ценностей. Вместе с этим ст. 13 Основного закона России прямо указывает на признание в Российской Федерации идеологического многообразия, а также устанавливает, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Таким образом, с одной стороны, можно видеть государственную образовательную политику, которая призвана определять направления развития, требования к качеству, цели и задачи в сфере образования, являющего собой единство обучения и воспитания. С другой стороны, воспитание неизбежно восходит к явлению идеологии, которое государство устанавливать не может. Вкупе с конституционными положениями об установлении многопартийности, также ставшими логичным

[1] См., напр.: *Цимингия А.А., Саданова В.Н.* Указ. соч. С. 78-79.

откликом на распад СССР с ярко выраженной однопартийной моделью, это привело к так называемому идеологическому вакууму, который не обошел стороной и высшую школу.

Высшее образование в России сегодня сталкивается со сложной задачей, так как процесс обучения знаниям, навыкам и умениям, в целом, был менее подвержен шоковым изменениям в государственно-политическом устройстве государства и продолжает развиваться адекватно научно-техническому прогрессу и соответствующим запросам общества и государства. Процесс же воспитательный, направленный на формирование морально-нравственных качеств, патриотизма, гражданственности, в современных условиях стал одним из приоритетов государственной молодежной политики. В числе ряда факторов, подтверждающих данный тезис, следует отметить разработку и внедрение курса «Основы российской государственности», реализуемого на первом курсе образовательных программ бакалавриата и специалитета вне зависимости от направления подготовки и ориентированного на «формирование у обучающихся системы знаний, навыков, умений и ценностей, связанных с осознанием принадлежности к российскому обществу и развитием чувства гражданственности»[1]. Курс был разработан менее, чем за год во исполнение поручения по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 22 декабря 2022 года[2]. На важность воспитательной работы и необходимость соответствующих реформ указывают и положения Указа Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»[3]. Здесь также

[1] См.: С 1 сентября запущен курс «Основы российской государственности» // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/72464/ (дата обращения: 09.10.2024).

[2] См.: Перечень поручений по итогам заседания Госсовета 22 декабря 2022 года // Президент России: [сайт] URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/70421#assignment-30 (дата обращения: 09.10.2024).

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46, ст. 7977.

необходимо отметить активную деятельность Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание», охватывающую все уровни образования и трудовые коллективы различных направлений и реализующей просветительскую работу, направленную, помимо прочего, на «формирование чувства патриотизма, укрепление и развитие традиционных ценностей, просвещение в вопросах политической истории»[1]. Примечательно, что учредителем данной организации от имени Российской Федерации является Министерство науки и высшего образования Российской Федерации[2].

Вместе с этим представляется затруднительным говорить о реальном единстве процесса обучения и воспитания на уровне высшей школы. Специальная дисциплина и активная просветительская работа, равно как реализация таких мер, как прослушивание обучающимися Гимна Российской Федерации перед занятиями или реализуемый на уровне общего образования цикл внеурочных занятий «Разговоры о важном»[3], вне всяких сомнений, являют собой эффективные шаги по преодолению существовавшего идеологического вакуума. В то же время, морально-нравственные качества и базисы в виде гражданственности и патриотизма должны иметь фундаментальный, устойчивый характер, который наиболее достижим посредством комплексной, непрерывной работы. В свою очередь, такие черты, как комплексность и непрерывность в работе с молодежью наиболее присущи учебному процессу, выстроенному с учетом когнитивных особенностей обучающихся и основанному на научной методологии. И здесь возникает

---

[1] См.: Российское общество «Знание»: [сайт] URL: https://znanierussia.ru/about/documents (дата обращения: 09.10.2024).

[2] Указ Президента РФ от 11 декабря 2015 г. № 617 (в ред. от 25 декабря 2018 г.) «О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации "Российское общество "Знание"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50, ст. 7145; 2018. № 53 (ч. I), ст. 8610.

[3] Письмо Минпросвещения России от 15 августа 2022 г. № 03-1190 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по реализации цикла внеурочных занятий “Разговоры о важном”»).

вопрос, как можно укрепить связь учебного и воспитательного процессов, реализуемых в высшей школе.

В данном вопросе интересен опыт Китая, ранее описанный автором[1]. Единство обучения и воспитания китайскими педагогами достигается путем применения такого подхода к преподавательской деятельности, при котором педагог, соразмерно и адекватно своей специализации, направлен на выявление морально-политических элементов в своем предмете и реализуемое на этой основе развитие и укрепление уровня политической сознательности каждого обучающегося. При этом, даже принимая во внимание очевидные особенности политического строя Китайской Народной Республики, главная из которых находит свое выражение в фактическом слиянии правящей партии и механизма государственного управления, такая воспитательная работа проводится преподавателями ненавязчиво и даже завуалировано, так как нацелена не на формальную ее реализацию, а на достижение максимального результата в виде формирования у выпускников устойчивых морально-нравственных установок на созидательный труд, направленный на развитие своего государства и осознание своей личной причастности к государственному строительству. Представляется, что в высшей школе современной России назрела потребность в применении схожих методов, однако здесь необходимо сделать две оговорки.

Прежде всего, следует отметить, что советской образовательной системе подобный подход к воспитательной работе уже известен. Кроме того, нельзя оставить без внимания такую категорию, как образ советского государственно-политического устройства, а именно, его оценку со стороны общества, которая в разные периоды была неодинаковой и подчас искусственно-навязчивой как целью идеализации, так и с целью демонизации СССР и всего с ним связанного. С этим тесно связано еще одно важное

---

[1] См.: *Рукавишников С.М.* Перспективы развития системы высшего образования в Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2022. Т. 17. № 5. С. 244-246.

свойство контингента обучающихся в виде сочетания возрастных особенностей и широкой доступности информации на любую тему, что обуславливает критическое отношение молодых людей к любой информации, которая преподносится недостаточно аргументированно. Все эти особенности необходимо принимать во внимание при осуществлении воспитательной работы с обучающимися, особенно если говорить о применении новых, более активных методик. Потому что активизация на данном направлении несет в себе риск скептичного отношения со стороны молодежи, как в случае формального подхода со стороны преподавательского состава, который, как было отмечено выше, сам нуждается в соответствующем образовании, так и в случае недостаточно проработанной методологии. В частности, изучение наук негуманитарного профиля требует особенно тщательного подхода с точки зрения введения и реализации установок обучающихся на достижение общественного прогресса, связь точных наук с которым не столь очевидна для лиц, только получающих высшее образование.

Таким образом, выглядят очевидными как сложность соответствующей задачи, так и связанные с ее решением риски. В то же время, формирование каждой образовательной организацией, реализующей программы высшего образования, системы единства обучения и воспитания, подразумевающей всестороннее, но адекватное внедрение в образовательные программы акцентов на значимости дисциплины в развитии государства и осознании обучающимися себя в роли будущих специалистов, несущих личную ответственность за развитие общества и государства, представляется не только оправданным, но и необходимым для противодействия вызовам современному Российскому государству и обществу. И оптимальным балансом между точным и неуклонным исполнением положений Конституции Российской Федерации о недопустимости государственной идеологии и эффективным проведением воспитательной работы в вузах выглядит установление факта наличия такой системы в качестве аккредитационного показателя по образовательным программам высшего образования. Фактом наличия в

данном контексте следует считать смысловую связь между изучением каждой темы преподаваемой дисциплины и достижением общественного прогресса, которая должна учитываться в структуре учебной дисциплины и раскрываться преподавателем в ходе проводимых занятий посредством педагогического мастерства. Контроль за устойчивостью формируемых таким образом у обучающихся гражданственности и патриотизма может быть весьма условным и возможным лишь в долгосрочной перспективе. Вместе с тем система внутреннего контроля качества образования, существующая в образовательных организациях высшего образования, может частично решать задачу контроля в краткосрочной перспективе, реализуя мониторинг учебного процесса, который должен быть выстроен согласно специальным методическим рекомендациям для внутреннего пользования профессорско-преподавательским составом. В дальнейшем такое значение, как факт наличия названной системы, может быть дополнено внешней оценкой качества такой системы с точки зрения достаточности ее проработанности и эффективности, однако на первичном этапе предлагается ограничиться фактом наличия вкупе с внутренней системой оценки качества образования, должной оценивать, помимо прочего, и воспитательную компоненту образовательного процесса.

Рассматривая применение аккредитационных показателей в ходе соответствующих контрольных процедур, обращает на себя внимание распределение баллов, которым эквивалентно достижение значений аккредитационных показателей, установленных Приказом № 409. Максимальная сумма достигается при выполнении всех показателей по верхней границе и составляет 155 баллов. Показатель 5, отражающий деятельность обучающихся, ожидаемо наиболее значим среди остальных, так как дает 40 либо 75 баллов. Далее следуют показатели 3 и 4, показывающие квалификацию работников образовательной организации, каждый из которых может дать по 20 баллов. Четыре остальных показателя, указывающих на создание условий для качественного образования, могут дать по 10 баллов каждый (либо также по 5 баллов для показателей 1 и 1.1).

В целом признавая установленную Приказом № 409 обоснованность градации показателей в плане соответствия баллов влиянию показателя на индицируемое им качество образования (от косвенного к прямому), возникает вопрос о месте двух новых предлагаемых в настоящей работе аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования среди существующих. Прохождение образовательной организацией профессионально-общественной аккредитации, как уже отмечалось, имеет высокий потенциал в повышении эффективности образовательного процесса посредством значительного усиления связи между теоретической и практической основой подготовки будущих специалистов. Вместе с тем по своей сущности данная мера представляет собой создание условий для обеспечения высокого качества образования, но не характеризует качество само по себе, что сближает содержание данной меры с такими аккредитационными показателями, как наличие электронной информационно-образовательной среды и наличие внутренней системы оценки качества образования, выполнение каждого из которых, согласно положениям Приказа № 409, эквивалентно 10 баллам в общем зачете. В свою очередь, наличие у образовательной организации системы единства обучения и воспитания, подразумевающей всестороннее, но адекватное внедрение в образовательные программы установок на формирование гражданственности и патриотизма будущих специалистов, также относится к созданию условий, однако является принципиально важным на фоне отсутствия в числе аккредитационных показателей критериев, характеризующих воспитательную работу, являющуюся неотъемлемой частью образования. Под всесторонним, но адекватным внедрением в данном случае понимается, с одной стороны, полный охват преподаваемых дисциплин, но с другой стороны – учет специфики каждой из них и разумное, аргументированное обоснование значимости соответствующих знаний, навыков и умений для квалификации будущего специалиста, нацеленного на развитие государства в соответствующей сфере общественных отношений и осознающего свою

ответственность за личный вклад в развитие такой сферы. Воплощение идеи данной системы должно осуществляться преподавателями на основе соответствующих образовательных программ с учетом специальных методических рекомендаций, раскрывающих цели и задачи системы единства обучения и воспитания, а также необходимые техники преподавательского мастерства. Представляется, что выполнение данного показателя некорректно уравнивать по значимости с показателями 2, 6, а также предлагаемым новым показателем, предусматривающим прохождение образовательной организацией профессионально-общественной аккредитации. Актуальность соответствующей работы и ее вклад в значение качества образования тяготеет к показателям 3 и 4, характеризующим квалификацию профессорско-преподавательского состава образовательной организации и эквивалентную 20 баллам по каждому из показателей в случае их выполнения. Таким образом, два новых показателя эквивалентны 10 и 20 баллам, что в сумме составляет 30 баллов, которые необходимо учитывать в существующей системе оценки. Возможный сценарий сохранения совокупного числа баллов в количестве 155 предполагает пересмотр показателя 5, а именно, изменение пороговых значений с 75 максимальных баллов до 45 и с 40 минимальных до 25. Ключевая роль показателя в таком случае сохранится, процентное соотношение между пороговыми значениями не изменится, равно как и общий алгоритм оценки. В то же время освободится 30 баллов для двух новых показателей, призванных повысить эффективность механизма оценки качества образования.

На основании изложенного можно сделать следующие основные выводы.

Принимая во внимание целевую направленность процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования на установление соответствия показателям качества, особое внимание необходимо уделить категории качества образования и его составным элементам, оцениваемым в ходе государственной аккредитации.

Так, под качеством образования предлагается понимать комплексную характеристику образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающую степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям общества, государства, физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

Пересмотра требуют отдельные положения, устанавливающие содержание образовательных программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Необходимо предусмотреть наряду с научным и образовательным, также воспитательный компонент программы, встроенный в образовательный, однако характеризующийся соответствующей тематической направленностью. Образовательный компонент будет сфокусирован на дисциплинах (модулях) и практике, а также промежуточной аттестации по указанным дисциплинам (модулям) и практике, относящихся к предмету научной специальности в соответствии с номенклатурой. Воспитательный, в свою очередь, будет включать в себя дисциплины (модули) и практику, а также промежуточную аттестации по указанным дисциплинам (модулям) и практике, относящихся к предмету наук, формирующих педагогическое мастерство и необходимых при овладении навыками воспитательной работы с обучающимися по программам высшего образования.

Закрепленная положениями Приказа № 409 совокупность аккредитационных показателей, характеризующих качество образования, не может считаться полной в существующей редакции, так как требует дополнительного развития связи между теоретической и практической основой образовательного процесса, а также отражения показателей воспитательной работы, являющейся неотъемлемой частью образования. Обе эти задачи может решить введение двух новых аккредитационных показателей

– прохождения образовательной организацией профессионально-общественной аккредитации и наличие системы единства обучения и воспитания, подразумевающей интенсификацию воспитательной работы посредством ее фактической интеграции в учебный процесс.

Предложенные меры являют собой ответ на современные вызовы, с которыми сталкивается отечественная высшая школа, и имеют высокий потенциал в процессе совершенствования правового регулирования процедуры государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования.

4.5. Государственный контроль (надзор) в сфере высшего образования

Сфера высшего образования, являя собой одно из ключевых направлений общественных отношений, определяющих устойчивость развития государства и общества, объективно требует комплексного государственного управления, использующего ряд соответствующих инструментов, среди которых особую роль играет государственный контроль (надзор). Вместе с тем рассмотрение особенностей данной деятельности применительно к сфере высшего образования необходимо начать с обращения к категории государственный контроль (надзор), которая, несмотря на формальную определенность в положениях действующего законодательства, продолжает оставаться темой для научных дискуссий.

Согласно позиции саратовской школы административного права, которую в настоящем исследовании предлагается взять за основу ввиду наибольшей аргументированности и универсальности, государственный контроль представляет собой специфическую форму деятельности определенных государственных органов, состоящий в системе действий по наблюдению и проверке, направленных на устранение отклонений от правил. Таким образом, представленная категория охватывает три элемента: проверку

исполнения требований нормативного акта; проверку путей и средств исполнения соответствующей нормы; принятие уполномоченными должностными лицами мер по результатам контроля (в том числе направленных на приостановление или отмену актов управления, мер принуждения, поощрения и т.д.). В свою очередь, государственный надзор рассматривается в качестве более узкой категории, охватывающей только первый из трех названных элементов в виде проверки фактического исполнения требований нормативного акта[1]. В чистом виде государственный надзор осуществляется органами прокуратуры, более же распространенной следует признать категорию «контрольно-надзорная деятельность», объединяющую в себе черты контроля (в части возможности применения мер воздействия к нарушителям) и надзора (проверка требований законности, но не целесообразности, отсутствие иерархических отношений с проверяемым объектом). Следует согласиться с А.Ю. Соколовым и О.А. Лакаевым, что «обилие научных взглядов на указанные правовые категории во многом обусловлено безразличием федерального законодателя к выработке соответствующих дефиниций и смешением указанных понятий. Государственный контроль в том виде, в котором он интерпретируется в научной литературе, в федеральном законодательстве не регламентирован. Вместо этого вошло в систему использование термина “государственный контроль (надзор)”, который рассматривается как деятельность органов исполнительной власти, а в ряде случаев – подведомственных им государственных учреждений»[2]. Более того, С.М. Зубарев справедливо отмечает, что отдельные примеры современных нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере лишь обостряют проблемы терминологической

[1] См.: *Манохин В.М.* Административное право России. Учебник. Саратов, 2009. С. 115–117; *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 186–188.

[2] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 27.

неопределенности государственного контроля и надзора[1]. Свой взгляд на разграничение данных категорий ученый предлагает через выявление преобладающих в рамках каждой категории процедур – управленческой в ходе государственного контроля и правоохранительных в ходе государственного надзора[2]. Исследователи обращают внимание, что уполномоченные органы публичной власти выполняют функции противодействия административным деликтам посредством осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также посредством осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора, которые выведены из-под регулирующего воздействия ФЗ № 248 (среди них антимонопольный контроль, банковский надзор, налоговый контроль, валютный контроль и другие), ввиду чего в обобщенном виде эти функции предлагается называть контрольно-надзорной деятельностью публичной администрации[3].

Представляется обоснованным мнение исследователей, указывающих на целесообразность законодательного разграничения понятий контроля и надзора, оправданного с точки зрения разграничения полномочий уполномоченных органов и повышения эффективности каждого из них[4].

---

[1] См.: *Зубарев С.М.* Система контроля в сфере государственного управления: монография. М., 2023. С. 6.

[2] См.: *Зубарев С.М.* О правоохранительных аспектах контроля и надзора // Уголовно-исполнительное право. 2017. Т. 12 (1–4). № 4. С. 419.

[3] См.: *Стахов А.И., Писенко К.А., Порываев С.А., Мустафина-Бредихина Д.И.* Административный процесс по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений: монография. М., 2023. 372 с.

[4] См., напр.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. 3-е изд. пересмотр. и доп. М., 2008. С. 437–438; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2021. С. 390; *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 116–117; *Стахов А.И.* К вопросу о понимании, ранжировании и систематизации административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора в России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч. Ч. 1. СПб., 2017. С. 123–132; *Зубарев С.М.* Административное принуждение как критерий разграничения контроля, квазиконтроля и административного надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. материалы VI Всероссийской

Вместе с тем С.М. Зырянов справедливо отмечает, что наибольший научный интерес представляет не столько дискуссия о различии категорий государственного контроля и надзора, сколько содержательная характеристика категории «контроль (надзор)»[1]. В то же время заслуживает безусловной поддержки позиция А.В. Мартынова о том, что отсутствие единой научной концепции негативно влияет на развитие отечественного законодательства и деятельность органов исполнительной власти, в связи с чем необходимо формирование единой научной концепции, в частности, административного надзора, которая может стать основой соответствующего федерального закона[2].

Обращает на себя внимание предложение о формировании единого реестра, включающего в себя всю информацию о системе контроля, обязательные требования, контрольные мероприятия и виды государственного контроля[3]. Находя в данном предложении определенную логику, следует отметить, что схожий подход прослеживается в общем направлении государственной политики по реализации полномочий контроля и надзора. Прежде всего, речь идет об общей тенденции снижения административной нагрузки на подконтрольные объекты, а также развитие реестровой модели предоставления государственных услуг. И здесь же нельзя не отметить явный курс на смещение подхода проверяющих органов с

научно-практической конференции. Нижний Новгород, 2021. С. 22–30; *Анкудинова Я.С.* Генезис научных взглядов в сфере определения сущности контрольно-надзорной деятельности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73). № 4. С. 303–304; *Мартынов А.В.* Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 50–59.

[1] См.: *Зырянов С.М.* Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023. С. 16.

[2] См.: *Мартынов А.В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. М., 2017. С. 4.

[3] См.: *Шунько А.Н.* Институциональные основы реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. 2023. № 3. С. 31.

карательного на превентивный[1]. Подобный курс выглядит единственно верным ориентиром в проведении государственной политики в сфере высшего образования не только и даже не столько с позиций гуманизации государственного управления, сколько по причине своей большей эффективности. Всегда актуальной темой для малого и среднего бизнеса является бюрократическая нагрузка, ввиду чего этой проблеме уделяется внимание на самом высоком уровне государственного руководства[2]. Несмотря на совершенно иную, нежели чем в предпринимательстве, специфику высшей школы, сложность в проведении контрольных мероприятий здесь представляется не меньшей ввиду также творческого, созидательного характера деятельности, которой нужны как достаточный уровень автономии, так и четкий государственный контроль. В этой связи выглядят спорными выводы исследователей о том, что государственный контроль выступает в роли основного способа «поддержания и повышения качества высшего образования в Российской Федерации»[3]. Рассмотренная ранее категория качества образования, при всей своей местами противоречивости и незавершенности с точки зрения нормативного урегулирования, безусловно, нуждается в установлении со стороны государства пороговых значений, за соблюдением которых необходим эффективный контроль с целью обеспечения реализации конституционного права каждого на образование. В то же время даже самая централизованная модель управления сферой высшего образования не может всецело взять под контроль разработку и реализацию образовательных программ. Основной причиной этому видится закономерно определенный круг обязанностей педагогических работников, установленный

---

[1] См., напр.: *Масалаб А.Ф.* Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 99.

[2] См., напр.: Послание Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Президент России: [сайт] URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957 (дата обращения: 12.12.2023).

[3] См., напр.: *Глазова П.Д.* Государственный контроль в области высшего образования в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11. С. 197.

ст. 48 Закона об образовании. Среди этих обязанностей обращает на себя внимание обязанность развивать у обучающихся познавательную активность, творческие способности, формировать гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного мира. Данная обязанность тождественна целям педагогического работника, тесно связанным с целью развития индивидуальных способностей и талантов обучающихся. Представляется очевидным, что все это невозможно путем «механической» передачи знаний от преподавателя студенту, исключительно согласно утвержденному уполномоченным органом регламенту и вне творческого, индивидуального подхода каждого педагогического работника к учебному процессу. В связи с этим первостепенным условием поддержания и эффективности высшего образования выглядит создание условий, в которых высшая школа будет развиваться, выполняя свои задачи. Но задавать курс этого развития и осуществлять контроль за следованием такому курсу, в том числе, в части качества образования – обязанность государства и его ответственность за развитие высшей школы.

В соответствии с Положением о Рособрнадзоре, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования в отношении российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации по образовательным программам высшего образования, осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Примечательно, что Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, будучи федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, по общему правилу не вправе осуществлять функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Учитывая приведенные позиции относительно категорий контроля и надзора, обращает внимание употребляемое в приведенных документах,

регулирующих деятельность Рособрнадзора, словосочетание «контроль (надзор)», содержательно и фактически эквивалентное контрольно-надзорной деятельности. Последняя образует содержание самостоятельной разновидности административных производств – контрольно-надзорного производства[1].

Если обратиться с основным полномочиям Рособрнадзора, среди них можно выделить ряд полномочий:

1) правотворческих (например, по внесению в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к сфере деятельности);

2) полномочий по осуществлению контроля (надзора) в сфере образования (в отношении соответствующих образовательных организаций);

3) полномочий по контролю (например, за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий в сфере образования).

Приведенные выдержки из Положения о Рособрнадзоре заставляют обратить внимание на следующее.

Прежде всего, используется формулировка «федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования», содержание которой раскрывается только через перечисление организаций, в отношении которых данная деятельность осуществляется.

Кроме того, наряду с данной деятельностью, определенной и представленной наиболее широко и фигурирующей уже в первом пункте

---

[1] См.: *Мартынов А.В.* Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года. СПб., 2024. С. 700-711; Административно-процессуальное право: курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. М., 2004. С. 379.

Положения, содержащем определение Рособрнадзора, описание полномочий службы содержит пять позиций, посвященных контролю (наряду с четырьмя, раскрывающими виды контроля (надзора)). Полномочия же по надзору, несмотря на полное наименование службы, ограничиваются «организацией формирования и ведения государственной информационной системы государственного надзора в сфере образования», которая, в свою очередь, фактически направлена на информационное обеспечение пресловутого контроля (надзора)[1].

Все это, с одной стороны, иллюстрирует обозначенную в трудах исследователей проблему законодательной неопределенности содержания и взаимосвязи категорий «контроль», «надзор» и «контрольно-надзорная деятельность». С другой стороны, принимая во внимание характер полномочий Рособрнадзора вкупе со спецификой сферы высшего образования, в данном случае представляется оправданным говорить именно о контрольно-надзорной деятельности (допуская ее наименование термином «контроль (надзор)», как это сделано в действующих нормативных актах, регулирующих деятельность Рособрнадзора).

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[2], призванный урегулировать соответствующие вопросы контроля и надзора, упоминает и контроль (надзор) в сфере образования, устанавливая возможность детального регулирования данного вида деятельности «другими федеральными законами». Данный закон содержит в понятийном аппарате определения государственного контроля (надзора) и федерального государственного контроля (надзора). Принимая во

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 34, ст. 4448.

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249; 2024. № 33 (ч. II), ст. 5006.

внимание тематику настоящего исследования, в дальнейшем делать акцент на данном разграничении представляется нецелесообразным ввиду отнесения сферы высшего образования к федеральному уровню. В связи с этим можно обобщенно представить понятие государственного контроля (надзора), под которым в законе понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательных требований, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

В свою очередь, под сферой высшего образования предлагается понимать общественные отношения, возникающие в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование[1].

Исходя из этого, государственную контрольно-надзорную деятельность (либо также «контроль (надзор)») в сфере высшего образования предлагается определить как деятельность Рособрнадзора, направленную на

[1] См.: *Рукавишников С.М.* Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 97.

предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательных требований, связанных с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование, которая осуществляется:

посредством организации и проведения проверок;

организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении субъектами образовательной деятельности по реализации программ высшего образования.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 248)[1] устанавливает, что федеральным законом о виде контроля могут быть установлены особенности применения системы оценки и управления рисками при проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий, а также дополнительные формы независимой оценки соблюдения обязательных требований. В этом случае плановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся с учетом особенностей, установленных федеральным законом о виде контроля. В свою очередь, ч. 4. ст. 93 Закона об образовании устанавливает, что федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования в целях снижения риска причинения вреда (ущерба) установленным законом ценностям реализуется с применением риск-ориентированного подхода, то есть интенсивность проверочных мероприятий проводятся исходя из оценки

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4985.

контролируемого объекта с точки зрения уровня риска нарушений им требований законодательства. К соответствующим общественным отношениям применяются положения ФЗ № 248. Следует согласиться с исследователями, в поддержку данного подхода отмечающими, что его применение в сфере образования обеспечивает минимизацию рисков причинения вреда (ущерба), будучи ориентированной при этом на снижение административной нагрузки. Повышается значимость профилактики нарушений обязательных требований, при том, что не создается препятствий развитию организаций, что, в свою очередь, обеспечивает интересы всех участников образовательных отношений[1]. Будучи сравнительно новым явлением в отечественной практике осуществления контрольно-надзорной деятельности, данный подход успел себя эффективно зарекомендовать, планомерно следуя отмеченному курсу на снижение административной нагрузки и смещение направленности проверочных мероприятий с карательной на превентивную, что служит цели повышения результативности контрольно-надзорной деятельности и государственного управления в целом. Следует отметить, что тема управления рисками относится к числу глубоко разработанных и высоко актуальных вопросов экономической теории, в силу чего справедливо проецируется и на академическую среду в контексте создания и функционирования системы (методики расчета и должностных лиц, реализующих данную методику) управления рисками в области прогнозирования и планирования финансово-хозяйственной деятельности университетов[2]. В то же время переход на риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности в отношении образовательных организаций высшего образования позволяет предположить эффективность

[1] См., напр.: *Кропачев Н.М., Дмитрикова Е.А., Лаврикова М.Ю., Соловьев А.А.* Риск-ориентированный подход при организации контроля (надзора) в образовании // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14. № 2. С. 316.

[2] См., напр.: *Майкова С.Э., Окунев Д.В.* Система риск-менеджмента в области прогнозирования и планирования финансово-хозяйственной деятельности университета // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 4 (49). С. 211–218.

подобных систем и в более широком контексте соблюдения образовательными организациями требований законодательства. Вместе с тем справедливым является мнение, согласно которому при выявлении роста числа случаев причинения вреда охраняемым ценностям, целесообразно возвращение к более императивным и строгим формам обеспечения соблюдения обязательных требований, поскольку реализация риск-ориентированного подхода является политическим решением, не основанным на достоверных данных[1].

Среди возможных аналогов можно отметить успешную практику антимонопольного комплаенса, когда при коммерческих организациях создаются специальные структурные подразделения, анализирующие риски нарушения антимонопольного законодательства и непрерывно взаимодействующие с уполномоченными органами для минимизации таких рисков. В практике высшей школы подобная система в основном строится на основе взаимодействия структурных подразделений образовательной организации. Здесь следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 27 Закона об образовании «образовательные организации самостоятельны в формировании своей структуры, если иное не установлено федеральными законами». Вместе с тем эта самостоятельность подвергается разумному рекомендательному воздействию со стороны Минобрнауки. Например, с 2021 г. министерством ведется активная работа по назначению в образовательных организациях проректоров по воспитательной работе. В частности, министром науки и высшего образования В.Н. Фальковым на совещании с ректорами российских вузов была поставлена задача ввести в штатное расписание образовательных организаций должность проректора по молодежной политике или воспитательной работе, разработать должностную инструкцию и

[1] См.: *Зырянов С.М.* Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023. С. 31.

сформировать информацию, содержащую готовые проекты/кейсы по основным направлениям соответствующей деятельности[1].

Непрерывность работы образовательной организации в минимизации и устранении рисков нарушения обязательных требований в значительной степени обеспечивается таким контрольно-надзорным мероприятием, как мониторинг. В соответствии с положениями ст. 96 ФЗ № 248 под мониторингом в целях настоящего Федерального закона понимается режим дистанционного государственного контроля (надзора), заключающийся в целенаправленном, постоянном (систематическом, регулярном, непрерывном), опосредованном получении и анализе информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения, должностными лицами контрольного (надзорного) органа в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Особенность данного вида контроля состоит в том, что он основан на добровольном участии контролируемых лиц и осуществляется в случаях, установленных положением о виде контроля, по заявлению контролируемого лица на условиях соглашения между контролируемым лицом и контрольным (надзорным) органом. Таким образом, государственная контрольно-надзорная деятельность имеет форму, основанную на принципах добровольности и согласования порядка организации и осуществления мониторинга, что вызывает вопросы с точки зрения сути государственного контроля, обязательность которого может характеризоваться добровольностью лишь постольку, поскольку субъект контроля заинтересован в создании условий для добровольного прохождения контроля соответствующим объектом.

---

[1] См., напр.: Деятельность вузов будут оценивать по эффективности организации воспитательной работы // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/molodezhnaya-politika/49907/?sphrase_id=8019205 (дата обращения: 16.12.2023).

Наиболее заметным примером мониторинга организаций высшего образования выступает одноименная информационно-аналитическая система «Мониторинг», запущенная Минобрнауки России в рамках проведения политики по оценке деятельности вузов и преследующая цель «формирования статистических и аналитических материалов для последующего принятия решений о группе неэффективных федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (далее - вузы) и филиалов, подлежащих реорганизации»[1]. В настоящее время данная информационная система охватывает все направления деятельности образовательной организации, выступая важным рычагом взаимодействия между Минобрнауки и вузами. В то же время сущность такого взаимодействия фактически восходит к категории государственного контроля, который, как упоминалось ранее, по общему правилу не может осуществляться министерством. Изъятие из данного правила звучит следующим образом: «Министерство науки и высшего образования Российской Федерации в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации»[2]. В открытом доступе не содержится нормативных актов перечисленных видов, которые бы устанавливали статус ИАС «Мониторинг». При этом к числу полномочий Минобрнауки относится «организация мониторинга системы образования в установленной сфере ведения»[3], который, как было отмечено, законодательно относится к контрольно-надзорной деятельности. Такое положение вещей дополняет перечень примеров неопределенности и противоречивости законодательства,

---

[1] Письмо Министерства образования и науки РФ от 8 августа 2012 г. № АК-120/05 «О проведении мониторинга федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования» // Документ предоставлен не был. Доступ предоставлен СПС «Гарант».

[2] См.: п. 6 Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

[3] См.: Там же. П. 4.3.2.

регулирующего контрольно-надзорную деятельность, во избежание которой необходимо не только уточнение соответствующего понятийного аппарата, которое упоминалось ранее, но и пересмотр с точки зрения такого уточненного аппарата фактически применяющихся на практике средств контроля.

В то же время следует привести иной пример мониторинга, чья относимость к механизму контрольно-надзорной деятельности представляется менее спорной. Речь идет об аккредитационном мониторинге, затронувшем более 1300 российских вузов в 2023 г. и призванного в перспективе полностью отказаться от традиционной процедуры государственной аккредитации, ставшей в 2022 г. бессрочной. Как отметила руководитель Ситуационного центра Рособрнадзора по организации и проведению аккредитационного мониторинга системы образования Н.В. Алтыникова, «аккредитационный мониторинг задает сегодня стратегические ориентиры для системы образования, которыми мы должны руководствоваться в дальнейшем в принятии разных решений. Мы получили инструмент, который на всех уровнях образования позволит выявлять проблемы и зоны риска, сильные стороны, адекватно ставить задачи и двигать систему образования вперед»[1]. Огромный потенциал данной формы контроля, однако, также не дает ответа на все вопросы относительно его правовой регламентации. Как справедливо отмечают исследователи, подвергающиеся такому мониторингу аккредитационные показатели выступают предметом государственного контроля (надзора) в сфере образования, вследствие чего «Законом об образовании аккредитационный мониторинг как одно из направлений мониторинга в системе образования встраивается в систему контрольных (надзорных) мероприятий». В свою очередь, результаты аккредитационного мониторинга не могут толковаться в отрыве от «критериев

[1] См.: Вузы получат рекомендации по итогам аккредитационного мониторинга до 1 мая 2024 года // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Официальный сайт Рособрнадзора: [сайт] URL: https://obrnadzor.gov.ru/news/vuzy-poluchat-rekomendaczii-po-itogam-akkreditaczionnogo-monitoringa-do-1-maya-2024-goda/ (дата обращения: 13.12.2024).

тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований» и «вероятности несоблюдения обязательных требований», которые в настоящее время установлены Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования с распределением категорий рисков. Вместе с этим экспертами, проводившими оценку апробации аккредитационного мониторинга, были представлены результаты исследования и предложено одно из положений о перспективе интерпретации результатов аккредитационного мониторинга: отнесение образовательных организаций к зонам низкого, среднего и высокого риска. В связи с этим возникает вопрос: как такое категорирование будет соотноситься с категориями риска, которые уже установлены Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования?[1]

Уточнение данных позиций являет собой вопрос высокой актуальности, так как даже контрольно-надзорная деятельность, направленная на предупреждение правонарушений, в случае выявления нарушения может повлечь за собой выдачу предписания, неисполнение которого, в свою очередь, влечет административную ответственность. Однако более значительным последствием для образовательной организации последствием невыполнения содержащихся в предписании требований об устранении выявленных нарушений выступает такая мера, как приостановление лицензии на осуществление образовательной деятельности, применяемая в случае неисполнения повторно направляемого предписания[2], что приносит организации значительный репутационный ущерб. При этом необходимо учитывать, что не могут являться доказательствами нарушения обязательных требований результаты проверки, проведенной с грубым нарушением

---

[1] См., напр.: *Кропачев Н.М., Дмитрикова Е.А., Лаврикова М.Ю., Соловьев А.А.* Указ. соч. С. 310.

[2] См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13 июля 2017 г. № Ф05-9090/2017 по делу № А40-159560/2016; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 августа 2017 г. № Ф05-11121/2017 по делу № А40-207744/2016 // Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, что влечет необходимость их отмены[1]. Наиболее распространенным видом административного наказания (в том числе, применительно к сфере высшего образования) выступает административный штраф. Обращает на себя внимание предложение исследователей о полном отказе от применения данной меры административного наказания к образовательным отношениям ввиду того, что «часть бюджетных средств, которые могли быть потрачены на развитие образования, расходуются на уплату административных штрафов»[2].

Обращение к составам административных правонарушений, установленных КоАП РФ, позволяет выделить составы в сфере высшего образования, установленные ст. 5.57, 19.30, 19.30.1, 19.30.2, 18.19, которые устанавливают ответственность за нарушение правил осуществления образовательной деятельности в различных формах.

Санкцией за совершение всех названных административных правонарушений является административный штраф, который по квалифицированным составам первых двух статей дополняет также дисквалификация.

Кроме того, следует сделать оговорку относительно установленных п. 90 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ полномочий должностных лиц органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, указывающей, помимо вышеперечисленных, на ряд иных составов административных правонарушений, в частности, установленных ст. 9.13, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6, 19.7, ч. 8–9 ст. 19.34 и связанные с реализацией задач контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем, несмотря на относимость к образовательным отношениям, рассмотрение представленных составов административных правонарушений не будет корректно ввиду того, что родовым объектом правонарушения

---

[1] См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 января 2019 г. № Ф05-23387/2018 по делу № А40-116181/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[2] См.: *Кропачев Н.М., Дмитрикова Е.А., Лаврикова М.Ю., Соловьев А.А.* Указ. соч. С. 311.

данных составов является порядок управления, а также требования в области строительства.

Актуальный на момент подготовки настоящей работы Доклад о результатах обобщения правоприменительной практики Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования в 2022 году[1] также указывает на значительно большую распространенность административного штрафа среди мер административного наказания за правонарушения в сфере высшего образования. В то же время отмеченное предложение о прекращении применения данной меры к образовательным организациям высшего образования не выглядит рациональным в условиях действующего законодательства об административных правонарушениях, так как даже отвлеченный от существующих составов административных правонарушений в сфере высшего образования взгляд на исчерпывающий перечень административный наказаний позволяет сделать вывод, что иные меры недостаточно эффективны (в случае с предупреждением), чрезмерно строги (в случае применения административного приостановления деятельности не к отдельным квалифицированным, а ко всем составам) либо просто неприменимы (в отношении остальных видов административного наказания).

Показанная роль высшего образования в развитии государства и общества, равно как и рассмотренная совокупность контрольно-надзорных мероприятий в данной сфере общественных отношений требуют, помимо прочего, рассмотрения высшего образования с точки зрения его роли в обеспечении национальной безопасности государства. Фактически, совокупность требований к подготовке высококвалифицированных кадров и

[1] Приказ Рособрнадзора от 14 марта 2023 г. № 385 «Об утверждении докладов о результатах обобщения правоприменительной практики Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки при осуществлении видов федерального государственного контроля (надзора)» // Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. 2022. № 4 (60). С. 13–24.

соответствующему механизму государственного управления позволяет говорить о непосредственном значении образования в обеспечении национальной безопасности и взаимовлиянии общественных отношений в сфере образования и обеспечения безопасности сразу с двух сторон.

Прежде всего, следует обратить внимание на определение такой комплексной категории, как национальная безопасность, под которой в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации понимается состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны[1]. Несомненно, что все аспекты представленной категории в том или ином выражении обеспечиваются выпускниками вузов, от уровня квалификации и правосознания которых непосредственно зависят как обеспечение национальной безопасности России, так и устойчивое развитие государства в принципе. Здесь особенно следует отметить значимость юридических вузов, принимая во внимание роль профессиональных юридических кадров в защите и охране конституционных ценностей и обеспечении правопорядка. И здесь же нельзя не сделать акцент на воспитательной составляющей высшего образования, которой законодателем в последнее время уделяется повышенное внимание. Ведь формирование в стенах вуза морально-нравственных качеств, развитие гражданственности и патриотизма обретают особый смысл не только для выпускников как для всех граждан России, но и как представителей юридической профессии, определяющих и обеспечивающих такие категории, как законность и правопорядок.

---

[1] Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

С другой стороны, вопросы обеспечения безопасности играют огромную роль в деятельности образовательных организаций высшего образования.

При государственном регулировании общественных отношений в сфере высшего образования следует, прежде всего, отметить естественно растущую роль методов государственного убеждения, а также проведения мероприятий, направленных на создание условий для реализации конституционного права на образование. Следуя общему курсу государственной политики по снижению административного давления на объекты контрольно-надзорной деятельности, в сфере образования нельзя не отметить проводимую Рособрнадзором апробацию подходов по снижению бюрократической нагрузки в системе образования, предусматривающих формирование не подлежащего расширению перечня документов, которые контрольные органы вправе запрашивать от педагогических работников. Планируется, что количество этих документов будет ограничено двумя для воспитателей детских садов, шестью – для преподавателей организаций СПО и четырьмя – для преподавателей вузов[1].

Вместе с этим, как и любое направление общественных отношений, урегулированное нормативно-правовыми актами и подвергающееся контрольно-надзорной деятельности со стороны государства, сфера высшего образования регулируется средствами административного принуждения, среди которых требует отдельного рассмотрения административная ответственность. Наряду с общетеоретическими доводами в пользу оправданности и необходимости мер принуждения при осуществлении публичного управления, в сфере образования общая превентивная функция административных наказаний имеет особое значение, принимая во внимание трагичные случаи незаконного применения огнестрельного оружия, которые

[1] См.: В пилотных регионах будут апробированы подходы к сокращению бюрократической нагрузки в системе образования // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Официальный сайт Рособрнадзора [сайт] URL: https://obrnadzor.gov.ru/news/v-pilotnyh-regionah-budut-aprobirovany-podhody-k-sokrashheniyu-byurokraticheskoj-nagruzki-v-sisteme-obrazovaniya/ (дата обращения: 11.11.2024).

имели место в России[1]. Как справедливо отмечают исследователи, при проведении проверочных мероприятий органами исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность по отношению к образовательным организациям, выявляется множество нарушений в сфере безопасности. На первый взгляд, такие нарушения могут быть отнесены к малозначительным, однако при систематическом их совершении и несвоевременном устранении возникает риск угрозы общественной безопасности[2]. Данное утверждение выглядит обоснованным, обращая внимание на категорию малозначительности административного правонарушения, применение которой может вызывать вопросы на практике.

В качестве примера можно рассмотреть статью 19.30 КоАП РФ, которая предусматривает административную ответственность за нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса. Ч. 4 указанной статьи устанавливает административную ответственность за умышленное искажение результатов государственной итоговой аттестации и предусмотренных законодательством об образовании олимпиад школьников, а равно нарушение установленного законодательством об образовании порядка проведения государственной итоговой аттестации. Комментируя возможность применения нормы о малозначительности при квалификации названного административного правонарушения, Верховный Суд Российской Федерации справедливо обращает внимание[3] на п. 21 своего постановления от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса

---

[1] См., напр.: Случаи стрельбы в российских учебных заведениях в 2019-2022 годах // Риа Новости: [сайт] URL: https://ria.ru/20220926/strelba-1819466614.html (дата обращения: 11.11.2024).

[2] См.: *Рыжова О.А., Рыжова А.А.* Меры ответственности за нарушение требований безопасности в образовательных организациях // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2022. Т. 10. № 3. С. 68.

[3] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь - июль 2014 года, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 сентября 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 11.

Российской Федерации об административных правонарушениях»[1], в соответствии с которым малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. В числе прочих доводов, утвердительного ответа на вопрос о возможности признания деяния малозначительным, Верховный Суд Российской Федерации указывает, что «статья 2.9 КоАП РФ является общей нормой, не содержащей каких-либо ограничений применительно к конкретным составам административных правонарушений. Следовательно, она может быть применена в отношении любого предусмотренного КоАП РФ состава административного правонарушения (как материального, так и формального), совершенного гражданами, должностными и юридическими лицами, а также лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица». И в данной оговорке усматривается определенное противоречие, так как менее, чем за год Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении указывал, что некоторые административные правонарушения «ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными», так как существенно нарушают охраняемые общественные отношения. К таким правонарушениям суд отнес составы правонарушений, установленные ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ[2]. Данное противоречие обнажает актуальный и пока нерешенный вопрос о

[1] Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2022. № 3.

[2] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 40 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях”» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 2.

категорировании правонарушений, к которым не могут быть применены положения о малозначительности.

Поддерживая мнения суда по поводу особой общественной вредности правонарушений по ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ и по поводу применимости норм о малозначительности к ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, представляется оправданным усилить контроль за антитеррористической безопасностью в целом и в образовательных учреждениях в частности, предусмотрев соответствующие исключения из норм о малозначительности административного правонарушения. Естественно, что круг таких исключений должен быть конкретизирован и уточнен по тем категориям нарушений, что несут в себе повышенную общественную вредность, граничащую с признаком общественной опасности ввиду своей близости к уголовным преступлениям по риску наступления соответствующих последствий. Здесь же нельзя не отметить продолжающийся процесс реформирования законодательства об административной ответственности. Активные дискуссии по поводу подхода к кодификации соответствующего законодательства показывают множество пока не решенных вопросов в различных сферах, среди которых не является исключением и специфическая сфера высшего образования, значимость которой для законодателя, особенно на современном этапе, бесспорна. В частности, авторами предлагается сосредоточить составы административных правонарушений в сфере образования в отдельную главу КоАП РФ, в поддержку чего приводится успешный опыт зарубежных стран[1]. Данные предложения следует признать не лишенными практической целесообразности и показывающими необходимость совершенствования законодательства об административной ответственности в сфере образования

[1] См., напр.: *Назинцева А.Ю.* Зарубежный опыт административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования на примере Республики Казахстан // Научный альманах. 2022. № 9–2 (95). С. 93–96; *Назинцева А.Ю.* Некоторые проблемы правового регулирования административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования на современном этапе // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 236–244.

и практики его применения. Одним из первых шагов в данном направлении может стать уточнение позиции Верховного Суда Российской Федерации по вопросу применения норм о малозначительности административных правонарушений в контексте категорий нарушений, к которым такие нормы могут либо не могут быть применены.

Возвращаясь к тематике рисков в сфере высшего образования и их предотвращению, нельзя не отметить еще одну тему, актуальную для различных направлений государственного управления, среди которых не стали исключением и отношения в сфере образования – противодействие коррупции. Высокая востребованность высшего образования вкупе со статусом педагогических работников, относящихся к служащим ввиду своей компетенции, подразумевающей принятие юридически значимых решений в отношении физических лиц (в части промежуточное и итоговой аттестации, формы обучения (в том числе, в части формы финансирования), зачисления на обучение, отчисление и т.д.), что само по себе создает коррупционный риск. При этом степень опасности коррупции в вузах сложно переоценить, так как данное явление не только снижает эффективность образовательной политики, но и негативно влияет на правовую культуру обучающихся, представляющих собой новое поколение специалистов самых разных отраслей, которые по вине нарушителей рискуют к завершению обучения в вузе сформировать толерантное отношение к коррупции, последствия которого могут быть весьма пагубны для общества и государства. Минобрнауки России проводит активную политику противодействию коррупции, что находит выражение в реализации соответствующего плана мероприятий[1]. Заслуживают безусловной поддержки предложения А.Н. Афанасьева и Н.Н. Пахомова по

[1] См.: План противодействия коррупции Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на 2021–2024 годы, утв. приказом Минобрнауки России от 27 сентября 2021 г. № 885 (в ред. приказа Минобрнауки России от 1 июня 2022 г. № 500) // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/upload/2022/06/План%20итог%202022.pdf (дата обращения: 16.12.2023).

дополнению таких мероприятий обязательным для всех обучающихся специального прикладного курса «Образовательный процесс без коррупции», который также актуален и для преподавателей в рамках повышения квалификации, а для управленческого персонала вузов – в рамках мер по повышению качества профессиональной деятельности. Также авторы предлагают разработку этических кодексов устойчивого поведения к коррупционным проявлениям студента, преподавателя, работника администрации, деканатов, кафедр[1].

Безусловно, ключевым элементом противодействия коррупции в сфере высшего образования представляется комплексная идеологическая работа, в том числе направленная на формирование нетерпимого отношения к коррупции на всех ступенях образования, в частности – на высшей, на которой осуществляется подготовка преподавателей, которые, в свою очередь, будут осуществлять подготовку всех остальных. Вместе с тем данный аспект корректно назвать ключевым, однако неоправданно полагать его достаточность в борьбе с явлением, причиняющим столь высокий вред общественным отношениям. Для получения заметных результатов в решении данной проблемы, представляется необходимым задуматься и о ее причинах. Несмотря на заметное в последние годы улучшение условий оплаты труда педагогических работников, его уровень приходится назвать сравнительно невысоким, особенно на фоне значительных усилий, которые необходимо предпринять молодому специалисту для вхождения в ряды научно-педагогических кадров. Безусловно, очевидным представляется путь получения дополнительного дохода посредством проведения научных исследований, которые преподаватель высшей школы так или иначе должен проводить. В то же время не менее очевидным представляется тот факт, что не все педагогические работники, даже получившие ученые степени, способны к достижению значительных результатов на данном поприще. В этой связи

[1] См.: *Афанасьев А.Н., Пахомов Н.Н.* Профилактика коррупционных проявлений в высшей школе // Высшее образование сегодня. 2020. № 3. С. 70.

представляется крайне важной работа администраций вузов по поощрению иной законной активности преподавателей, направленной на совершенствование образовательного процесса и внеучебной деятельности обучающихся. Это может быть учебно-методическая работа, работа в юридических клиниках (в примере с юридическими вузами), работа на практике и так далее. Фундаментом развития высшей школы является создание условий для эффективного образовательного процесса. Такие условия должны создаваться как руководством образовательных организаций, так и органами власти, осуществляющими выработку и реализацию государственной политики в сфере высшего образования.

На основании изложенного можно сделать следующие основные выводы.

Государственную контрольно-надзорную деятельность (либо также «контроль (надзор)») в сфере высшего образования предлагается понимать как деятельность Рособрнадзора, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательных требований, связанных с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование, которая осуществляется:

посредством организации и проведения проверок;

организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении субъектами образовательной деятельности по реализации программ высшего образования.

Действующее законодательство не дает исчерпывающих, непротиворечивых ответов по вопросам содержания и взаимосвязи категорий «контроль», «надзор» и «контрольно-надзорная деятельность», в том числе в сфере высшего образования, что несет риски ошибочного толкования норм права и требует уточнения понятийного аппарата с учетом научного толкования указанных категорий. В частности, необходима определенность в отношении такой формы контроля, как мониторинг, которая основана на принципах добровольности и согласования порядка организации и осуществления мониторинга, что выглядит неточным, принимая во внимание сущность и целевую направленность государственного контроля. Кроме того, фактически выполняющие функции мониторинга информационно-аналитические системы также требуют пересмотра в части нормативной основы своей деятельности и места в механизме контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования.

Практика применения законодательства об административной ответственности в сфере высшего образования вновь заставляет обратить внимание на неопределенность нормативных положений (и практики их применения) о малозначительности административных правонарушений, для устранения которых требуется актуальная, комплексная позиция Верховного Суда РФ.

Соблюдение антикоррупционного законодательства образовательными организациями высшего образования относится к числу актуальных задач соответствующей контрольно-надзорной деятельности. Наряду с проведением идеологической работы, направленной на формирование нетерпимого отношения к коррупции, вузами и органами исполнительной власти необходимо проведение работы, направленной на максимальное вовлечение профессорско-преподавательского состава в научно-исследовательскую и иную работу, необходимую для реализации образовательных программ или связанную с ней, что станет основанием дополнительной оплаты труда и

позволит обеспечить дополнительное вовлечение педагогических работников в деятельность образовательной организации высшего образования.

4.6. Общественный контроль в системе высшего образования

Одним из характерных признаков сферы высшего образования выступает необходимость соблюдения сразу двух условий эффективного развития соответствующих общественных отношений – последовательного, выверенного и адекватного государственного управления, но в то же время обеспечения определенного уровня автономии высшей школы, необходимого для творческого, гибкого подхода педагогических работников к работе с обучающимися. Обеспечение данных условий, равно как и достижение баланса между этими необходимыми для развития образования противоположностями, на первый взгляд, охватывается категорией государственного управления, определяющего не только содержание и особенности профильной контрольно-надзорной деятельности, но и границы и условия пресловутой автономии образовательных организаций. Однако эффективное развитие высшего образования было бы труднодостижимой задачей без такого находящегося на стыке между контролем и автономией средства, как общественный контроль, выступающий в роли связующего звена между субъектами высшей школы в лице обучающихся и педагогических работников, потенциальными работодателями, иными заинтересованными лицами и органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в сфере высшего образования с позиции цели обеспечения законности и правопорядка, а также выполнения высшей школой своих непосредственных задач.

В соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «Об основах общественного контроля

в Российской Федерации» (далее – Закон об общественном контроле)[1] общественный контроль – это деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Таким образом, ключевые направления деятельности – наблюдение, общественная проверка, анализ и общественная оценка. Примечательно, что данные составляющие не в полном объеме коррелируют с принятым в административно-правовой науке подходом к определению контроля, включающим не только проверку законности и целесообразности, но и принятие мер по результатам контроля. Вместе с тем принятие мер очевидно требует публичных полномочий, которыми не обладают общественные субъекты, управомоченные в то же время участвовать в процессе управления посредством реализации отмеченных функций по наблюдению, проверке и оценке.

Среди субъектов общественного контроля установлены:

1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации; и муниципальных образований;

3) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в установленных законодательством случаях для осуществления общественного контроля могут создаваться:

1) общественные наблюдательные комиссии;

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213; 2024. № 1 (ч. I), ст. 64.

2) общественные инспекции;

3) группы общественного контроля;

4) иные организационные структуры общественного контроля.

В свою очередь, Закон об образовании, характеризуя управление системой образования, в ст. 89 устанавливает, что такое управление осуществляется на принципах демократии и учета общественного мнения, имея государственно-общественный характер.

Здесь обращает на себя внимание словосочетание «система образования», активно используемое в Законе об образовании уже начиная с первой статьи, однако не раскрываемое. Среди альтернативных нормативных документов, содержащих данный термин, следует отметить принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ «Согласованный словарь терминов в области образования»[1], который понимает под системой образования «совокупность организаций и учреждений (образовательных, экономических, политических, научных, культурных, общественных), а также сообществ (семья, народ, нация, профессиональные группы, средства массовой информации), которые непосредственно или опосредованно, эксплицитно или имплицитно осуществляют образовательные функции, обеспечивая процесс формирования и развития личности в рамках формального, неформального и информального образования». Отталкиваясь от данного подхода к определению системы образования как совокупности организаций и социальных субъектов, возникает вопрос о релевантности общественного контроля к системе образования (принимая во внимание тематику исследования, в частности, высшего образования) или же к сфере высшего образования. Учитывая предлагаемое понимание сферы высшего образования как общественных отношений, возникающих в связи с реализацией права на высшее образование, обеспечением государственных

[1] Постановление № 51-20 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Согласованном словаре терминов в области образования» (Принято в г. Санкт-Петербурге 27 ноября 2020 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2021. № 73 (ч. 3).

гарантий прав и свобод человека в сфере высшего образования и созданием условий для реализации права на высшее образование[1], на первый взгляд, общественный контроль в высшем образовании уместно именовать как «общественный контроль в сфере высшего образования», так и «общественный контроль в системе высшего образования», однако очевидная суть общественного контроля, выстроенная вокруг негосударственного контролирующего субъекта, позволяет предположить в определении уместность акцента на системе высшего образования как совокупности образовательных организаций высшего образования, обучающихся, работодателей и иных негосударственных субъектов, вовлеченных в общественные отношения, возникающие в связи с реализацией права на высшее образование.

На основании изложенного выше предлагается понимать под общественным контролем в системе высшего образования деятельность по наблюдению за деятельностью органов публичной власти и образовательных организаций высшего образования, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Вместе с этим положения Закона об образовании не позволяют сформировать полное представление об общественном контроле в системе высшего образования. Используя приведенные общие положения терминологического аппарата Закона об общественном контроле, общественное начало в управлении системой образования усматривается в таких позициях, как деятельность общественных советов, независимая оценка качества образования, общественная и общественно-профессиональная аккредитация, а также деятельность советов обучающихся. Следует согласиться с исследователями, что действующее законодательство содержит

---

[1] См.: *Рукавишников С.М.* Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 97.

основные понятия общественного контроля в системе высшего образования, тогда как регламентация его процедур и этапов, фактически, отсутствует[1].

Рассматривая сущность общественного контроля в системе высшего образования, следует обратиться к его субъектному составу, который, как было представлено, широко сформулирован в Законе об общественном контроле, фактически содержащем открытый перечень субъектов, обусловленный спецификой многообразия сфер применения общественного контроля. Анализ положений Закона об образовании позволяет выделить такие категории субъектов общественного контроля в системе высшего образования, как: 1) общественные советы; 2) российские, иностранные и международные организации, проводящие общественную аккредитацию организаций, осуществляющих образовательную деятельность; 3) работодатели, их объединения, а также уполномоченные ими организации, осуществляющие профессионально-общественную аккредитацию основных профессиональных образовательных программ (в контексте рассматриваемой темы – в части образовательных программ высшего образования); 4) попечительские советы; 5) управляющие советы; 6) наблюдательные советы; 7) советы обучающихся.

Большая часть этих структур охватывается категорией «иные организационные структуры общественного контроля», используемой в Законе об общественном контроле, осуществляя деятельность, так или иначе связанную с общественным контролем в системе высшего образования.

На первый взгляд, сюда стоит также отнести создаваемые в образовательных организациях советы родителей (законных представителей) обучающихся, однако специфика высшего образования вкупе со сложившейся практикой применения соответствующего законодательства позволяет говорить о релевантности подобных структур к образовательным организациям, реализующим образовательные программы среднего

[1] См.: *Курилкина О.А., Орлова Е.В.* Особенности общественного контроля в сфере образования // Педагогическое образование: традиции и инновации. 2022. № 1. С. 22.

образования, прежде всего, по причине небольшой доли несовершеннолетних обучающихся в образовательных организациях высшего образования.

Также возникает вопрос об относимости к субъектам общественного контроля ВАК при Минобрнауки России, имеющей своей целью обеспечение государственной научной аттестации. На относимость научной аттестации к системе высшего образования указывает ряд положений Закона об образовании. В то же время Положение о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) закономерно устанавливает в качестве цели освоения программ аспирантуры (адъюнктуры) подготовку диссертации на соискание ученой степени кандидата наук к защите. Вкупе со справедливым указанием главы Российского государства на относимость аспирантуры к профессиональному образованию, направленному на подготовку кадров для научной и преподавательской деятельности[1] это позволяет рассматривать систему научной аттестации неразрывно связанной с системой высшего образования, однако не являющейся ее частью, в связи с чем представляется некорректным рассматривать ВАК при Минобрнауки России в качестве субъекта общественного контроля в системе высшего образования.

Переходя к анализу отдельных категорий субъектов общественного контроля, необходимо сделать акцент на включении в соответствующий перечень советы обучающихся, что при поверхностном рассмотрении может показаться нелогичным ввиду непосредственного участия обучающихся в образовательных отношениях, исключающего объективный «взгляд со стороны» на образовательный процесс. Вместе с тем нельзя не отметить такое важное свойство субъекта общественного контроля, как заинтересованность в качественной и полной реализации права на высшее образования, которое, прежде всего характеризует, самих обучающимся (и их родителей (законных представителей)). Кроме того, советы обучающихся вовлечены в процесс

[1] См.: Послание Президента Российской Федерации от 21 февраля 2023 г.

контроля качества образования, что также оправдывает их отнесение к субъектам общественного контроля, хоть и требует некоторых комментариев в данной части. Принимая во внимание данную особенность и учитывая особенности формирования каждого из предлагаемых к рассмотрению субъектов общественного контроля, предлагается классифицировать их на внешние (субъекты 1-3), смешанные (субъекты 4-6) и внутренние (субъект 7), используя в качестве критерия состав участников.

В свою очередь, такая категория, как общественные советы, может быть поделена на два элемента – общественные советы при органах власти и общественные советы по проведению независимой оценки качества условий осуществления федеральными государственными образовательными организациями, а также иными организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования (далее – общественные советы по проведению независимой оценки качества). Следует согласиться с А.А. Ерыгиным, который справедливо указал на основное предназначение общественных советов в виде осуществления общественного контроля за органами власти и совершенствовании механизма взаимодействия между органами публичной власти и институтами гражданского общества[1].

Говоря о системе высшего образования, следует, прежде всего отметить Общественный совет при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации[2]. Среди рассматриваемых субъектов данный совет

---

[1] См.: *Ерыгин А.А.* Новеллы правового статуса общественных советов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 320.

[2] Приказ Минобрнауки России от 7 сентября 2023 г. № 879 (в ред. от 19 ноября 2024 г.) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и дополнительных (специфических) требований к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL:

является единственной структурой, среди полномочий которого прямо указано на осуществление общественного контроля. Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля, призванным обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту их прав и свобод, а также прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности Министерства.

Формирование совета на добровольной основе из числа негосударственных некоммерческих организаций вкупе с участием в определении повестки его работы осуществляет Общественная палата Российской Федерации.

Общественные советы по проведению независимой оценки качества формируются схожим образом, причем по уровням власти, релевантно органам, при которых они образуются и соответствующим образовательным организациям. Такие советы определяют перечни организации, в отношении которых проводится такая независимая оценка, а также участвуют в рассмотрении проектов документации о закупках работ, услуг, и проектов государственного, муниципального контрактов с соответствующими органами власти.

Переходя к российским, иностранным и международным организациям, проводящим общественную аккредитацию организаций, осуществляющих образовательную деятельность (далее – организации, проводящие аккредитацию), необходимо отметить следующее. Рассмотренная ранее процедура государственной аккредитации, имеющей своей целью проверку соответствия установленным критериям качества образования, несмотря на имеющиеся противоречия в правовом регулировании и открытость вопроса о том, что именно должно собой буквально и точно представлять собой качество образования, объективно служит ключевой цели обеспечения права граждан

---

https://minobrnauki.gov.ru/upload/iblock/7fd/h7v8fo2nfp2u1xjhtmj4okiva2qel9u3.pdf (дата обращения: 13.12.2024).

на качественное образование, необходимое для получения высокой квалификации по той или иной специальности. Тогда как некоторыми авторами подвергается сомнению целесообразность и эффективность государственной аккредитации как таковой[1], для таких предположений не усматривается достаточных оснований. Процесс подготовки высококвалифицированных кадров, основанный на передаче знаний, развитии навыков и умений с учетом личных особенностей каждого обучающегося неизбежно требует от педагогических работников творческого начала и выверенной дидактической методологии, что в совокупности делает неприемлемым жесткий государственный контроль за каждым составным элементом образовательного процесса. В то же время иная крайность в виде отсутствия такого контроля может иметь непредсказуемые последствия и нести значительные риски как для формирования профессиональных компетенций, так и (что гораздо значительнее в данном контексте) морально-нравственных установок обучающихся. Иными словами, задачей преподавателя высшей школы является не только сочетание обучения и воспитания, но и личное осознание того, кого и для чего он готовит и воспитывает. Необходимая для эффективного развития академической среды свобода должна наличествовать в методах и средствах обучения и воспитания, но не в ее целях. В противном случае возникает риск стихийного развития студенчества, которое, как справедливо отмечают исследователи, внесло свой вклад в государственный переворот 1917 года[2]. В нынешних условиях разнообразных вызовов, которые претерпевает отечественная высшая школа, принятие во внимание такого опыта при выстраивании образовательной политики необходимо, что указывает на весомую роль контрольных

[1] См., напр.: *Зорин А.Н.* Нужна ли вузам «аккредитация»? Замечания о генезисе и последствиях аккредитационных процедур // Поволжский педагогический поиск. 2020. № 3 (33). С. 8–26; *Дарда И.В., Зернов В.А.* Перспективы государственной аккредитации вузов в контексте «регуляторной гильотины» // Высшее образование сегодня. 2020. № 6. С. 2–7.

[2] См., напр.: *Гетаова Н.Р., Хвостов А.Г.* Студенческое самоуправление. Анализ развития данного явления в России // Вопросы педагогики. 2020. № 12–2. С. 79.

мероприятий в сфере высшего образования, среди которых значительное место занимает аккредитация. Как справедливо отметила М.В. Ожиганова, высшая школа не должна ориентироваться исключительно на запрос работодателя, так как он «вчера осознал набор необходимых компетенций, а высшая школа готовит специалиста завтра», в связи с чем образовательный стандарт должен быть способен обеспечить подготовку квалифицированного специалиста, способного к самостоятельному развитию и перспективному видению профессии[1]. Вместе с этим принцип обеспечения баланса частных и публичных интересов в государственном управлении выступает сегодня залогом его эффективности и устойчивости. Следует согласиться с А.А. Спиридоновым, что единство государственного и общественного контроля позволяет повысить мотивацию граждан к активной реализации права на участие в управлении делами государства, в том числе путем участия в общественном контроле[2]. В совокупности это предопределяет актуальность и востребованность двух негосударственных форм аккредитации высшего образования – общественной и профессионально-общественной, отличающихся, соответственно, своим субъектным составом и целями.

Общественная аккредитация проводится российскими, иностранными и международными организациями, представляя собой признание соответствия деятельности образовательных организаций критериям и требованиям таких организаций.

Профессионально-общественная аккредитация схожа с общественной с тем принципиальным отличием, что проводится работодателями, их объединениями и уполномоченными ими организациями и не в отношении деятельности организации, а в отношении образовательных программ, представляя собой признание соответствие качества и уровня подготовки

---

[1] См.: *Ожиганова М.В.* Размышления о реформе государственного контроля и надзора в сфере высшего образования // Право и образование. 2019. № 1. С. 70–71.

[2] См.: *Спиридонов А.А.* Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex Russica. 2022. № 6 (187). С. 55.

выпускников, освоивших данные программы требованиям рынка труда к специалистам соответствующего профиля.

Каждый из обозначенных видов аккредитации является добровольным, не влечет за собой финансовых обязательств государства и проводится на условиях открытости и доступности информации о проведении аккредитации и ее результатах. Кроме того, прохождение каждой из этих процедур принимается во внимание при проведении государственной аккредитации.

Рассмотренные механизмы оценки качества образования выглядят не только важным дополнением государственной системы аккредитации высшего образования, но и мерой, обладающим значительным потенциалом в повышении эффективности образовательной политики, что показывает опыт зарубежных государств. Как отмечают исследователи, независимый характер аккредитации высшего образования выступает в качестве условия его эффективности, чему свидетельствует американский опыт соблюдения баланса публичных и частных интересов на основе принципов саморегуляции, независимости, объективности и прозрачности процедур оценки качества образования[1].

Как было отмечено ранее, результаты общественной и профессионально-общественной аккредитации учитываются при прохождении образовательной организацией государственной аккредитации, на что прямо указывает Положение о государственной аккредитации образовательной деятельности[2]. В то же время данный документ не позволяет ответить на вопрос о том, как именно выглядит такой учет и какие несет за собой последствия. Безусловно, прохождение негосударственной

---

[1] Part 602—The Secretary's Recognition Of Accrediting Agencies // 20 U.S.C. 1099b. 64 FR 56617, Oct. 20, 1999 / Цит. по: *Мотова Г.Н.* Охранники или проводники? Новые требования для аккредитационных агентств по обеспечению качества образования // Высшее образование в России. 2020. Т. 29. № 6. С. 17.

[2] Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. I), ст. 4134.

аккредитации благотворно влияет на репутацию образовательной организации, так как влечет за собой включение в соответствующие рейтинги и справедливо транслируется среди абитуриентов. В то же время государственная поддержка столь важного инструмента повышения эффективности образовательной деятельности выглядит не проработанной в должной мере. Практика прохождения негосударственной аккредитации может быть принята во внимание при реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»[1], предполагающую грантовую поддержку ведущих отечественных университетов, отвечающих ряду целевых показателей эффективности деятельности[2]. Представляется целесообразным дополнение базового объема целевых показателей условием о прохождении образовательной организацией высшего образования общественной и (или) профессионально-общественной аккредитации.

Попечительский, управляющий и наблюдательный советы относятся к коллегиальным органам управления образовательной организацией высшего образования, которые могут создаваться добровольно, в отличие от общего собрания (конференции) работников образовательной организации и ученого совета, формируемым обязательно. Закон об образовании фактически не раскрывает статус данных органов, устанавливая лишь добровольность их формирования, а также функциональную направленность попечительского и наблюдательного советов в виде рассмотрения и согласования программы развития образовательной организации высшего образования, мониторинг ее реализации, а также решение иных вопросов, отнесенных уставом

---

[1] Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3697-р «О реализации программы стратегического академического лидерства “Приоритет-2030”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 2 (ч. II), ст. 521.

[2] Приказ Минобрнауки России от 22 января 2024 г. № 33 «Об утверждении перечней целевых показателей эффективности реализации программ развития российских образовательных организаций высшего образования, которым предоставляются гранты в форме субсидий из федерального бюджета в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2021 г. № 729 "О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства "Приоритет-2030", и методик расчета указанных показателей» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 20.03.2024.

образовательной организации к компетенции соответствующего совета. Причем в отношении наблюдательного совета данные функции релевантны именно автономным учреждениям наряду с решением вопросов, предусмотренных Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) «Об автономных учреждениях»[1]. В свою очередь, правовой статус управляющего совета в Законе об образовании фактически не раскрывается, что вкупе с крайне общими нормами, регулирующими статус попечительского и наблюдательного советов, заставляет обращаться к ведомственным актам, центральное место среди которых занимают подготовленные Минобрнауки России «Методические рекомендации по развитию государственно-общественного управления образованием в субъектах Российской Федерации для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования» (далее – методические рекомендации)[2]. Положения данного документа носят рекомендательный характер, однако, развивая общие положения Закона об образовании, позволяют соотнести статус, субъектный состав и полномочия попечительского, управляющего и наблюдательного советов в образовательных организациях высшего образования.

Дефиниции сформулированы в отношении попечительского и наблюдательного советов, статус управляющего совета определяется через описание его функций, однако в каждом из случаев речь идет о коллегиальном органе управления образовательной организацией. В описании попечительского совета акцент сделан на заинтересованности его членов в развитии образования и конкретной образовательной организации; в описании управляющего совета – на субъектном составе, включающем представителей

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626; 2022. № 48, ст. 8315.
[2] Письмо Минобрнауки России от 22 октября 2015 г. № 08–1729 «О направлении методических рекомендаций» // Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

местного сообщества, в описании наблюдательного совета – на представительном характере органа. Вместе с тем все эти признаки присущи каждой из названных структур.

Состав участников каждого из органов характеризуется возможностью участия представителей органов власти, общественных объединений, средств массовой информации, педагогических работников. Вместе с тем для состава наблюдательного совета нехарактерно участие обучающихся и их родителей (законных представителей), а составу управляющего совета присущ наибольший уровень детализации, в том числе в отношении численного состава и процентного соотношения между работниками образовательной организации и остальными участниками, а также участия представителя учредителя и руководителя образовательной организации.

Круг полномочий управляющего совета также определен наиболее широко и детализировано. В частности, управляющий совет по согласованию с учредителем утверждает программу развития образовательной организации (тогда как попечительский совет контролирует выполнение такой программы), согласовывает план финансово-хозяйственной деятельности организации и утверждает сметы расходования средств, полученных образовательной организацией от уставной приносящей доходы деятельности и из иных внебюджетных источников (в то время как попечительский совет контролирует финансово-хозяйственную деятельность фонда развития образовательной организации), заслушивает и утверждает отчет руководителя образовательной организации по итогам учебного и финансового года, а также вправе самостоятельно разрабатывать и утверждать локальные нормативные и иные правовые акты. Ряд иных полномочий, таких как выступление с инициативой о поощрении работников, принятие решения об отчислении обучающегося из образовательной организации, введение единой формы одежды для обучающихся, содействие привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития образовательной организации и некоторых других, характерны как для попечительского, так и для

управляющего советов. Полномочия наблюдательного совета схожи с рассмотренными, однако определяющим отличием является их обобщенное описание через словосочетание «может рассматривать», что логично указывает на возможность принимать участие посредством наблюдения без фактической возможности самостоятельно оказать влияние на управление посредством процедур согласования, утверждения или контроля.

Таким образом, наиболее организованной формой общественного контроля среди коллегиальных органов управления образовательными организациями следует назвать управляющий совет, за которым следует попечительский совет, обладающий менее детализированными и менее включенными в процесс управления полномочиями, а также наблюдательный совет, фактически преследующий цель информирования своих членов о процессе управления организацией без реальных рычагов включения в такой процесс. Следует сделать оговорку относительно такого вида коллегиальных органов управления, как ученый совет, однако данную структуру не вполне корректно рассматривать среди субъектов общественного контроля ввиду ее существа как ключевого органа управления организацией, чаще всего возглавляемого руководителем образовательной организации высшего образования, который, в свою очередь, утверждается (в случае избрания в образовательной организации) либо назначается учредителем, который может быть представлен органом власти. Кроме того, в отдельных случаях руководитель образовательной организации высшего образования может назначаться непосредственно Президентом Российской Федерации либо Правительством Российской Федерации, что также делает неуместным отнесение данной фигуры к субъектам общественного контроля.

Резюмируя правовой статус попечительского, управляющего и наблюдательного совета, следует отметить две спорные позиции. Прежде всего, такой статус в настоящее время выглядит не урегулированным должным образом ввиду крайне поверхностного упоминания в Законе об образовании, а также ввиду того, что рассмотренное письмо Минобрнауки

России, относясь к методическим рекомендациям, не может быть отнесено к источникам права. Кроме того, указанные методические рекомендации, в целом, позволяют сделать вывод об относимости положений о названных советах к образовательным организациям высшего образования, однако отдельные позиции, касающиеся управляющих советов, указывают на организации общего образования, что в целом создает риск неверного применения норм Закона об образовании и требует уточнения в нормативном правовом акте, с одной стороны, установившим статус соответствующих субъектов, а с другой – их релевантность уровням образования и соответствующим организациям.

Советы обучающихся прямо не относятся Законом об образовании к органам управления образовательной организацией, однако ст. 26 данного закона, которая регулирует управление образовательной организацией, содержит указание на то, что в целях учета мнения обучающихся по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся создаются советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - студенческие советы). Здесь следует сразу же сделать оговорку, что фактически в современных российских университетах широко распространены именно советы обучающихся, охватывающие как студентов, осваивающих образовательные программы бакалавриата, магистратуры и специалитета, так и аспирантов. Студенческие же советы более характерны для структурных подразделений образовательных организаций, реализующим образовательные программы бакалавриата, магистратуры и специалитета либо образовательным организациям, не реализующим программы аспирантуры. В свою очередь, методические рекомендации, дублируя положения Закона об образовании о полномочиях советов обучающихся, относят таковые к коллегиальным органам управления образовательной организацией. В то же время для ответа

на вопрос о том, включены ли советы обучающихся в процесс управления и, если да, то насколько, следует обратиться к более общим целям создания таких организаций.

Как справедливо отмечают исследователи[1], развитие студенческого самоуправления в отечественной высшей школе прошло ряд непростых этапов, неразрывно связанных с историческими событиями, происходящими в России. По мере развития первых отечественных университетов развивалось и студенческое самоуправление, приобретая статус организации по устройству студенческого быта, досуга, профессиональной ориентации, затем – также и защиты прав и развития социальной активности, принявшей формы формирования политической воли, что в начале XX века позволило российскому студенчеству внести свой вклад в произошедшую революцию. Смена общественно-политического уклада на время принципиально перестроила систему высшего образования, что нашло отражение и в студенческих организациях, постепенно неразрывно соединившихся с правящей партией. После распада СССР образовательная система вновь радикально изменилась, на смену комсомолу пришли студенческие организации, представляющие собой инициативную, самостоятельную и под свою ответственность деятельность студентов по решению жизненно важных вопросов по организации обучения, быта, досуга[2].

Вместе с тем закономерные признаки инициативности, самостоятельности и ответственности деятельности студенческих организаций вполне четко отсылают к основам законодательства об образовании – в частности, к определению образования как двуединого начала, объединяющего обучение и воспитание. В частности, воспитание определяется как деятельность, направленная, помимо прочего, на развитие личности, формирование у обучающихся трудолюбия, ответственного

[1] *Гетаова Н.Р., Хвостов А.Г.* Указ. соч. С. 77–81.

[2] Письмо Минобразования России от 2 октября 2002 г. № 15–52–468/15-01-21 «О развитии студенческого самоуправления в Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2002. № 30.

отношения к труду и его результатам, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства. Очевидно, что достижение таких ориентиров посредством освоения учебной программы возможно, но малоэффективно без дополнительной работы с обучающимися, важнейшей формой которой является студенческое самоуправление. Наряду с признаками инициативности, личной ответственности и кажущейся автономности, логично внешнее управление такими структурами со стороны руководства образовательных организаций высшего образования, в частности – со стороны проректоров по молодежной политике или воспитательной работе[1]. С этих позиций вовлечение представителей инициативной молодежи, состоящих в советах обучающихся, служит, прежде всего, цели развития в них профессиональных навыков и морально-нравственных качеств, затем – цели защиты их прав и учета их интересов и в последнюю очередь – цели вовлечения в процесс управления образовательной организацией всех участников образовательных отношениях, согласно принципу демократизма.

Вместе с этим, говоря об организации общественного контроля в системе высшего образования, следует обратить внимание на такое направление деятельности советов обучающихся, как контроль качества образования. К примеру, авторами описывается удачный опыт организации соответствующей работы в университете основой для проведения которых указывается Поручение Президента Российской Федерации 1148 п. 2 от 22.05.2014[2], в связи с изданием которого «студенты активно включились в

[1] См., напр.: Деятельность вузов будут оценивать по эффективности организации воспитательной работы // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/molodezhnaya-politika/49907/?sphrase_id=8019205 (дата обращения: 16.12.2023).

[2] См.: Перечень поручений по вопросам повышения качества высшего образования от 22 мая 2014 г. // Президент России: [сайт] URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/21112 (дата обращения: 31.12.2023).

оценку удовлетворенности условиями и результатами обучения»[1]. Вместе с тем необходимо разграничивать категории «контроль качества образования» и «оценка удовлетворенности условиями и результатами обучения». Под качеством образования соответствующий Федеральный закон понимает «комплексную характеристику образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающую степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы» (п. 29 ст. 2).

Контроль за качеством образования осуществляется посредством процедуры государственной аккредитации, представляющей собой оценку деятельности образовательной организации на предмет соответствия критериям качества, установленным приказом Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409[2]. Осуществляет такую процедуру Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

Безусловно, обращает на себя внимание формулировка «степень соответствия потребностям физического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность», которая может охватывать ожидания обучающегося от процесса обучения. Вместе с тем пресловутая «оценка удовлетворенности условиями и результатами обучения» такому ожиданию не тождественна и также требует комментария.

---

[1] См.: *Подковко Е.Н., Сорокина А.В.* Мониторинговая деятельность совета обучающихся по качеству образования университета // Научно-практический журнал «Заметки ученого». 2022. № 2. С. 80.

[2] Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.05.2023.

Так, авторами указывается, что главной целью общественного контроля в системе высшего образования следует считать «защиту прав потребителей образовательных услуг»[1]. Следует отметить, что, несмотря на активизацию современной образовательной политики в направлении развития образования не только как экономической ценности, но как фундаментального государственно и общественно значимого блага, в общественном сознании, в частности, у студентов (в особенности, осваивающих образовательные программы по коммерческим договорам) в настоящее время сильна именно экономическая модель, в которой обучающийся воспринимает себя не как студента, а, прежде всего, как потребителя услуг, который «всегда прав». Вполне жизнеспособная в странах Запада модель взаимоотношений студента и университета[2]стала шоковой для отечественной образовательной системы, на рубеже веков резко сменила ценностный вектор с коммунистических установок на всеобъемлющую коммерциализацию, в результате чего восприятие обучающимися университета и своего места в нем не всегда соответствует действительной направленности государственной образовательной политики. На этом фоне смешение понятий несет в себе риски, обусловленные не только ценностными, но и вполне практическими соображениями.

Основой таких практических соображений закономерно выступает специфика образовательного процесса, представляющего собой передачу знаний. Для оценки качества передачи таких знаний, равно как и «результатов обучения» необходимо обладать этими знаниями, чего студент не может по вполне закономерным причинам. К реальным возможностям студента в оценке образовательного процесса целесообразно отнести проверку, следует

---

[1] См., напр.: *Кирюшкина О.Н.* Общественный контроль как институт защиты прав и интересов участников образовательного процесса // Педагогическое образование: традиции и инновации. 2020. № 1. С. 170.

[2] См., напр.: *Головина И.В., Александрова Т.Я.* Качество высшего образования: взгляд изнутри // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 4 (119). С. 63–67.

ли преподаватель плану учебной дисциплины, соблюдает ли требования этики в общении с обучающимися, приводит ли практические примеры (в случае, если специфика учебной дисциплины и рассматриваемой темы это позволяет). При этом, в любом случае, речь идет о поверхностной, формальной оценке, так как студент пока объективно не может (и не должен) быть погруженным в учебную дисциплину и методику ее преподавания. Подобная погруженность присуща преподавателю, причем обладающему опытом ведения учебных занятий.

В связи с этим представляется неточным говорить об оценке обучающимися результатов обучения (оценка которых, как минимум, требует времени для апробации знаний, навыков и умений на практике), а тем более о контроле качества образования. Обучающийся способен на контроль качества образовательной деятельности организации, что коррелирует со вторым названным направлением деятельности в виде «оценки удовлетворенности условиями» обучения. Смешение же понятий неприемлемо и соответствующая ясность, представляется, должна найти отражение в нормативно-правовых актах.

В рамках настоящего параграфа отдельно необходимо упомянуть о такой форме самоорганизации в области деятельности образовательных организаций высшего образования, как советы ректоров. В законодательстве об образовании о них не упоминается, что исключает официальное их причисление к субъектам общественного контроля. Однако существует ряд подзаконных нормативных актов, раскрывающих содержание правового статуса указанных структур и определяющих группу полномочий координационного характера, осуществление которых затруднительно без проведения работы по контролю в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Как уже было упомянуто, наличие в составе той или иной организационной структуры руководителя вуза ставит под сомнение вопрос об относимости указанной структуры к субъектам общественного контроля ввиду проведения им в деятельности организации

политики учредителя. Вместе с тем советы ректоров представляют собой весьма неоднородный механизм, предполагающий вовлечение в их работу не только собственно руководителей вузов, но и представителей общественности, заинтересованных в улучшении системы подготовки кадров. Кроме того, если возглавляющий ученый совет вуза ректор является проводником ведомственной политики, иерархически связанным с соответствующим государственным органом, то в советах ректоров их деятельность приобретает качественно новое содержание, учитывающее не только узковедомственный интерес, но и общие потребности содействия развитию высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Необходимо отметить очевидность устаревшего характера нормативной базы, определяющей их правовое положение. Ее основу составляют два правовых акта, принятых в 90-е годы XX века. Во-первых, это Распоряжение Президента РФ от 25 ноября 1992 г. № 723-рп «О Российском союзе ректоров»[1], вводная часть которого содержит указание на поддержку со стороны главы государства создания указанного союза в организационно-правовой форме общероссийского общественного объединения, ориентированного на усиление координации вузов в различных областях деятельности независимо форм собственности и ведомственной принадлежности. Однако содержащиеся в нем требования относительно государственной поддержки и организационных механизмов содействия его функционированию не отвечают современным реалиям ввиду упразднения характерных для переходного периода развития российской государственности субъектов государственного управления, которые обозначены в данном документе.

Вторым таким актом является Решение Минобразования РФ от 10 ноября 1998 г. № 2803/50-28 «Об утверждении Типового положения о совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации»[2], в котором

[1] Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1992. № 22, ст. 1900.
[2] Бюллетень Минобразования РФ. 1999. № 3.

определен статус советов ректоров региональных вузов в качестве «государственно-общественных органов управления высшим и послевузовским профессиональным образованием». Архаичность данной формулировки видится, во-первых, в том, что государственно-общественные органы были характерны для советского периода. В настоящее время употребление такого понятия невозможно, что подчеркнуто и в обновленной Конституции РФ, определяющей систему публичной власти, в которой не нашлось места каким-либо иным органам, кроме государственных и муниципальных. Использование в ч. 1 ст. 89 Закона об образовании формулировки «государственно-общественное управление системой образования» несет иную смысловую нагрузку. Будучи собирательным термином, оно предполагает консолидацию усилий по упорядочению образовательной деятельности государственных органов и субъектов гражданского общества[1], преследующих общую цель модернизации данной системы.

Во-вторых, указание на управление послевузовским профессиональным образованием также является устаревшим ввиду отсутствия такого уровня образования согласно действующему законодательству. Тем не менее данная формулировка фигурирует в материалах официального ресурса Российского союза ректоров[2], вытекая, очевидно, из текста вышеназванного подзаконного акта.

В-третьих, формулировка «государственно-общественные органы управления системой образования» не только сама по себе неудачна, но и диссонирует с наличием у Российского союза ректоров статуса

---

[1] См.: *Шобонов Н.А.* Государственно-общественное управление в условиях реализации федерального закона «Об образовании в РФ» // Народное образование. 2016. № 9-10 (1459). С. 47-48; *Гайнуллин И.А., Булатова З.А.* Государственно-общественное управление образованием в контексте повышения качества образовательной деятельности образовательных организаций // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 5. С. 465.

[2] См.: Официальный сайт Российского союза ректоров. URL: https://rsr-online.ru/orgstruktura/ (дата обращения: 31.08.2024).

общероссийского общественного объединения. Наличие у него структурных подразделений в виде «государственно-общественных органов» входит в противоречие с законодательством об общественных объединениях, определяющим негосударственный характер их деятельности и устанавливающим запрет на участие государственных органов в учреждении таких объединений.

В настоящее время Российский союз ректоров представляет собой весьма разветвленную структуру, в которую входят 72 совета ректоров региональных вузов и 8 советов ректоров вузов федеральных округов. Нормативно определен широкий перечень направлений деятельности советов ректоров региональных вузов, в том числе координация деятельности вузов по профессиональной ориентации и работе с талантливой молодежью; выработка предложений по реализации региональными вузами федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов в области высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров; организация и проведение семинаров, конференций и иных методических мероприятий по вопросам науки и высшего образования в целях повышения квалификации научно-педагогических и прочих работников региональных вузов. Содержание нормативно-правового регулирования, Устава Российского союза ректоров и практика функционирования советов региональных вузов показывает не только координационный характер их деятельности, но и наличие механизмов общественного контроля. В частности, в Типовом положении о совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации в числе одного из направлений их деятельности названо проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, затрагивающих высшее образование. Устав Общероссийской общественной организации «Российский Союз ректоров»[1] (п. 2.2.3) также указывает в содержании предмета ее деятельности организацию

[1] См.: Официальный сайт Российского союза ректоров. URL: https://rsr-online.ru/media/files/documents/Ustav_RSR_2014.pdf (дата обращения: 31.08.2024).

общественной экспертизы законопроектов, общенациональных программ и проектов в сфере науки и высшего образования. Одновременно общественная экспертиза, если исходить из содержания ч. 1 ст. 18 Закона об основах общественного контроля, является одной из основных ее форм. Кроме того, к таковым относится взаимодействие с институтами государственной и муниципальной власти в формате публичных слушаний, общественных обсуждений, что также отражено в документах, определяющих правовое положение Российского союза ректоров и входящих в него структур. Материалы деятельности конкретных советов ректоров региональных вузов показывают широкую степень использования данной формы. В частности, об этом говорит практика функционирования Совета ректоров вузов Саратовской области, показывающая ориентацию руководства вузов на формирование предложений для субъектов государственного управления через реализацию указанной формы. На это указывает участие в его заседаниях федерального инспектора по Саратовской области, представителей руководства Министерства внутренней политики и общественных отношений, Министерства труда и социальной защиты и Саратовской области и иных субъектов государственного управления[1].

Кроме того, советы ректоров региональных вузов не могут рассматриваться как закрытые структуры. При них возможно формирование общественных советов как субъектов, специально предназначенных для осуществления общественного контроля[2].

Уточнение правового статуса Российского союза ректоров и входящих в его систему советов ректоров требует учета следующих обстоятельств. Данное объединение имеет устойчивый характер, о чем свидетельствует более чем тридцатилетний период его функционирования. Признание его устойчивости

---

[1] См.: Официальный сайт Совета ректоров вузов Саратовской области. URL: https://sarsr.ru/ (дата обращения: 31.08.2024).

[2] См.: *Рябова Е.Н., Хромова Т.В.* Исследование аспектов внедрения общественного контроля на уровне высшего образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2015. Т. 10. С. 198.

проявилось в распространении на советы ректоров правил об их содействии осуществлению отдельных административных процедур. Так, списки кандидатов на получение стипендий Президента РФ подлежат обязательному согласованию с советами ректоров[1]. Действующее законодательство показывает примеры закрепления правового статуса подобных организаций с указанием конкретного наименования (законодательство о физической культуре и спорте, о донорстве крови). Подобный вариант нормативной регламентации может быть распространен и на указанной объединение с уточнением в законодательстве об образовании перечня направлений его деятельности. Это позволит осуществить переход от подзаконного варианта регулирования к законодательному, отказаться от правил, не соответствующих современным реалиям, и уточнить перечень направлений деятельности с учетом практики функционирования данного объединения.

Кроме того, законодательная регламентация деятельности Российского союза ректоров может обеспечить выделение в его правовом положении права на участие в процедурах общественного контроля. Законодательство об основах общественного контроля определяет неисчерпывающий перечень субъектов его осуществления, в который входят лишь те, для которых общественный контроль является определяющим направлением их деятельности, поэтому какие-либо иные субъекты, включая Российский союз ректоров и советы ректоров региональных вузов, могут быть выделены в качестве участников правоотношений в сфере общественного контроля в ином законодательстве. В данном случае это Закон об образовании, в котором в числе направлений деятельности указанных структур могут, помимо прочего, быть обозначены такие формы общественного контроля, как общественная экспертиза, публичные слушания и общественные обсуждения.

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы.

---

[1] См.: п. 5 Положения о стипендиях Президента Российской Федерации, утв. Распоряжением Президента РФ от 6 сентября 1993 г. № 613-рп (в ред. от 27 ноября 2023 г.) // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 37, ст. 3451; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

Общественный контроль в системе высшего образования представляет собой деятельность по наблюдению за деятельностью органов публичной власти и образовательных организаций высшего образования, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Применительно к сфере высшего образования акцент в данном определении выглядит оправданным именно применительно к системе высшего образования как совокупности образовательных организаций высшего образования, обучающихся, работодателей и иных негосударственных субъектов, вовлеченных в общественные отношения, возникающие в связи с реализацией права на высшее образование.

К формам общественного контроля в системе высшего образования относятся деятельность общественных советов, независимая оценка качества образования, общественная и общественно-профессиональная аккредитация, деятельность советов обучающихся, общественная экспертиза, публичные слушания и общественные обсуждения.

Прохождение образовательными организациями высшего образования общественной и профессионально-общественной аккредитации требует дополнительной государственной поддержки, которая может быть выражена в отнесении факта прохождения как минимум одного из названных видов негосударственной аккредитации к критериям участия в программе стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

Правовое регулирование статуса попечительского, управляющего и наблюдательного совета в образовательных организациях требует полного закрепления в нормативно-правовых актах, что будет способствовать более эффективному правоприменению, в том числе в вопросе применения соответствующих положений к деятельности образовательных организаций высшего образования. Наряду с целесообразностью практики издания Минобрнауки России методических рекомендаций для образовательных организаций, положения Закона об образовании должны не только признавать возможность создания в образовательных организациях указанных субъектов

общественного контроля, но и раскрывать их правовой статус, давая понимание о том, что они собой представляют, как формируются, из каких субъектов состоят, какими полномочиями обладают и в каких образовательных организациях могут быть образованы.

Правовое закрепление деятельности советов обучающихся следует уточнить посредством указания на допустимость участия обучающихся в контроле качества образовательной деятельности и условий обучения наряду с недопустимостью участия обучающихся в процессе контроля качества образования, связанного с процедурой государственной аккредитации и приемлемого на уровне внутреннего контроля качества образования в образовательных организациях высшего образования, однако, очевидно реализуемого компетентными специалистами и направленными на успешное прохождение процедуры государственной аккредитации.

На основе признания устойчивости такого общественного объединения, как Российский союз ректоров с его подразделениями в лице советов ректоров региональных вузов, целесообразно законодательное уточнение правового положения данных субъектов с перечислением в законодательстве об образовании направлений их деятельности, которые могут быть подразделены на два блока: 1) координационный (координация деятельности вузов по профессиональной ориентации и работе с талантливой молодежью; выработка предложений по реализации региональными вузами федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов в области высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров; организация и проведение семинаров, конференций и иных методических мероприятий по вопросам науки и высшего образования в целях повышения квалификации научно-педагогических и прочих работников региональных вузов); 2) блок общественного контроля (осуществление общественного контроля в формах общественной экспертизы, публичных слушаний и общественных обсуждений).

Глава 5. Организация механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров

5.1. Компетенция органов государственного управления, обеспечивающих подготовку научно-педагогических кадров

Компетенция органов государственного управления играет ключевую роль в реализации публично-властной направленности их деятельности. Данное понятие традиционно рассматривается как указывающее на принадлежность того или иного субъекта к властной стороне в публично-правовых отношениях, поскольку она представлена не только правами и обязанностями (как у невластной стороны), но и иными элементами, присущими сугубо публично-властным институтам – целями и задачами, функциями, организационными и правовыми формами и методами деятельности.

Подготовка научно-педагогических кадров имеет важное публичное значение, поскольку от надлежащей организации данного элемента системы государственной научной аттестации зависит поступательное развитие всех отраслей и сфер государственного управления. Выпуск специалистов с доктринальным мышлением и глубокими знаниями в соответствующей отрасли науки позволяет сформировать надлежащую кадровую основу вузовского образования, способствующую формированию у обучающихся образовательных организаций высшего образования актуальных навыков и компетенций, адекватных современным потребностям общества, независимо от типологической принадлежности преподаваемых наук (точных, технических, гуманитарных, общественных и естественных). В конечном счете получившие качественное образование выпускники вузов становятся опорой прогресса в экономической, социально-культурной и административно-политической областях государственного управления, пополняя собой нишу высококвалифицированных кадров в промышленности,

транспорте, сельском хозяйстве, энергетике, культуре, здравоохранении и прочих сферах применения знаний, требующих высокого уровня подготовки.

Компетенция органов государственного управления играет в обозначенных процессах ключевую роль, поскольку качественной организацией работы всей системы участвующих в ней органов определяется возможность совершенствования механизма подготовки научно-педагогических кадров, что, в свою очередь, способствует наполнению вузов кадрами высшей квалификации – кандидатами и докторами наук.

Систему органов государственного управления в обозначенной сфере составляют Президент РФ, Правительство РФ, отраслевые федеральные органы исполнительной власти, организующие подготовку научно-педагогических кадров и обеспечивающие качество соответствующих услуг (Минобрнауки России и Рособрнадзор), а также иные федеральные министерства, службы и агентства, в ведении которых находятся образовательные организации высшего образования и научные организации, в которых осуществляется образовательная деятельность по соответствующим программам.

На текущем этапе развития государства наметилась тенденция преобладающего значения компетенции органов государственного управления в деле оптимизации системы подготовки научно-педагогических кадров по сравнению с компетенцией субъектов законодательной деятельности. Последние, несмотря на высокий уровень активности по внесению изменений и дополнений в законодательство об образовании и о науке и государственной научно-технической политике, фактически не предпринимают обусловленных исключительно собственной инициативой шагов по трансформации существующей схемы подготовки научно-педагогических кадров, поскольку решение подобных вопросов должно базироваться на тщательно выверенной модели рассматриваемой подготовки, которая может быть основана на опыте государственного управления и текущих тенденциях в данной сфере. В частности, наметившиеся предпосылки

и реальные шаги в направлении деглобализации процессов в сфере подготовки научно-педагогических кадров, катализатором чего стало изменение места и роли России в системе взаимоотношений на международной арене, показывают необходимость отхода от основополагающей для глобальной унификации системы высшего образования Болонской модели, не только не давшей в Российской Федерации каких-либо существенных позитивных результатов, но и отметившейся рядом недостатков в общей организации высшего образования. В то же время законодатель не реализует возможностей нормотворческой компетенции в данной сфере, ожидая взвешенных предложений со стороны субъектов государственного управления, наделенных правом законодательной инициативы, поскольку именно от них могут исходить основанные на опыте управленческой деятельности перспективные наработки в данном направлении.

Центральное место в механизме государственного управления, обеспечивающего подготовку научно-педагогических кадров, занимает реализация компетенции Президента РФ. Непосредственно в данном направлении его полномочия нормативно не обозначены, однако этого и не требуется, поскольку конституционные нормы в общем определяют организующую роль института президентуры, связанную с определением основных направлений внутренней и внешней политики. В чрезвычайно важном значении подготовки научно-педагогических кадров сомневаться не приходится, что ставит ее в число основных направлений внутренней политики. Именно инициатива Президента РФ является катализатором усилий всей системы государственного управления, а также законодательной власти по выработке подходов к формированию новой модели встраивания аспирантуры в систему высшего образования.

К полномочиям Президента РФ отнесено ежегодное обращение к Федеральному Собранию РФ с посланием, в котором как раз и обозначаются стратегические цели развития государства, способы их достижения, решения наиболее важных задач, что закреплено в ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О

стратегическом планировании в Российской Федерации». Кризис отношений со странами Запада и пересмотр глобализированной модели организации высшего образования привел Президента РФ к необходимости выдвижения стратегической цели возврата к традиционной для России базовой подготовке специалистов по программам высшего образования на основе советского опыта с учетом наработок последних десятилетий. В данном контексте в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. упоминается и о таком направлении подготовки научно-педагогических кадров, как аспирантура. При этом не совсем понятной видится обозначенная им перспектива выделения аспирантуры в отдельный уровень профессионального образования с основной задачей подготовки кадров для преподавательской и научной деятельности. Действующий Закон об образовании и без того относит подготовку кадров высшей квалификации к отдельному уровню профессионального образования. Содержание такой подготовки включает в себя обучение по программам аспирантуры (адъюнктуры), ассистентуры-стажировки и ординатуры. Обособление аспирантуры, с одной стороны, выглядело бы логичным с учетом того, что обучение по двум последним программам не имеет своим итогом присуждение ученой степени кандидата наук, но в то же время все эти виды подготовки обеспечивают качественно более высокий уровень кадров, делая обоснованным их объединение в один уровень профессионального образования.

По сути, речь идет о совершенствовании Президентом РФ образовательной политики, что в конечном счете должно быть оформлено правовой политикой через изменение содержания норм законодательства и подзаконных актов, регулирующих высшее образование. Образовательная политика при этом не может выражаться в недостаточно проработанных мероприятиях по изменению модели организации высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, в связи с чем постулируется плавность перехода на новую систему с детальным определением ее

параметров, создающей перспективы профессионального роста и свободной от каких-либо организационных проблем.

Рассматриваемое полномочие Президента РФ по определению основных направлений образовательной политики на этапе стратегического планирования получило воплощение в установлении экспериментального административно-правового режима организации высшего образования, включая подготовку научно-педагогических кадров. Для этого был принят Указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 343 (в ред. от 26 июня 2023 г.) «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования»[1]. Несмотря на то, что данный правовой акт является нормативным, по сути, он направлен на создание условия для продолжения стратегического планирования в сфере совершенствования системы высшего образования, поскольку по результатам реализации этого документа будут приниматься дальнейшие решения о выборе способа организации данной системы с четким определением места в ней деятельности по подготовке научно-педагогических кадров.

Указанный экспериментальный административно-правовой режим (имеющий обозначение на бюрократическом языке в виде «пилотного проекта») предполагает выделение взамен бакалавриата и специалитета базового и специализированного уровней высшего образования, отказ от термина «подготовка кадров высшей квалификации», а ее составляющие, за исключением подготовки по программам аспирантуры, должны быть перенесены на уровень специализированного высшего образования, который должен быть представлен магистратурой, ассистентурой-стажировкой и ординатурой. Аспирантура, как и было ранее обозначено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию, выделена в отдельный уровень профессионального образования. Предложенный режим распространяется лишь на 6 образовательных организаций высшего образования, с тем чтобы по

[1] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 20, ст. 3535; 2023. № 27, ст. 4980.

итогам 2025/2026 учебного года выработать конкретные предложения общеобязательного характера по изменению уровней профессионального образования.

При всем положительном значении президентских инициатив в рамках реализации его полномочий по определению основных направлений внутренней политики видится недостаточной синхронизация нормотворческой деятельности Президента РФ с законодательным процессом. Дело в том, что законодатель предусмотрел возможность коррекции элементов системы образования за счет осуществления экспериментальной деятельности, что в полной мере соответствует творческой направленности административно-правового регулирования. Как правильно указывал Н.М. Конин, с помощью административно-правовых норм может быть эффективно организована любого рода деятельность, в том числе и образовательная[1]. С этой же позиции можно оценить и инновационный подход Президента РФ к трансформации уровней профессионального образования. Вместе с тем согласно ст. 20 Закона об образовании не предполагается возможность распространения экспериментального режима образовательной деятельности на уровни образования, включая профессиональное образование. Им могут охватываться образовательные ресурсы, технологии и программы и иные детали учебного процесса, но на структурную трансформацию образования он не рассчитан. Кроме того, экспериментальная деятельность в области образования является предметом нормотворческой деятельности Правительства РФ, а не Президента РФ. В 2023 г. после его выступления перед Федеральным Собранием законодатель вносил ряд поправок в указанную статью, но компетенция Президента РФ в области инициирования образовательных экспериментов подобного уровня не была закреплена.

Обозначенная рассинхронизация деятельности законодателя и Президента РФ приводит к возникновению коллизий между

[1] См.: *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 32.

соответствующими нормативными правовыми актами, поскольку фактически в рамках указанного экспериментального режима студенты и аспиранты обучаются вне рамок законодательно определенных уровней профессионального образования, а нормативное основание для подобной правотворческой деятельности Президента РФ в рамках его полномочия по определению основных направлений внутренней политики не детализировано. Поэтому ст. 20 Закона об образовании целесообразно дополнить новым правилом, не изменяя при этом нормотворческие функции Правительства РФ. Суть дополнения может быть выражена в том, чтобы изложить нормотворческие полномочия Президента РФ в области экспериментальной деятельности, но более весомого значения, чем у Правительства РФ, в том числе по апробации скорректированных уровней профессионального образования на площадках отдельных образовательных организаций для выявления стратегических путей совершенствования общего механизма профессионального образования.

Следует также обратить внимание и на содержательное наполнение предложенного Президентом РФ варианта развития внутренней политики. Из него по-прежнему выпадает докторантура как имеющее образовательную природу явление. Таким образом, сохраняется прежняя линия образовательной политики, подтверждающая отказ от подготовки докторских исследований в рамках образовательного процесса. Упразднение послевузовского профессионального образования в рамках реформы 2012 г., приведшее к подобному положению докторантуры, судя по всему, на настоящем этапе развития не рассматривается как требующее пересмотра. В то же время в научной литературе небезосновательно обращается внимание на образовательную сущность докторантуры[1], несмотря на то что в рамках подготовки докторских диссертаций не реализуются какие-либо федеральные государственные образовательные стандарты или федеральные

[1] См.: *Шестак В.П.* Докторантура // Высшее образование в России. 2011. № 2. С. 38.

государственные образовательные требования. Во-первых, они проходят самоподготовку[1] под общим присмотром научного консультанта, который может в значительной степени влиять на процесс написания диссертации и ее содержание. Во-вторых, образование имеет своим предназначением не только передачу знаний обучающимся, но и объединение и дополнение наличной совокупности знаний, что является одной из задач докторских исследований[2]. В связи с этим в перспективе в рамках реализации Президентом РФ компетенции по определению внутренней политики государства в данном направлении следует рассчитывать на возможность пересмотра современного подхода и отнесение докторантуры к одному из уровней профессионального образования.

Большую организующую роль в деле подготовки научно-педагогических кадров осуществляет Правительство РФ, основы компетенции которого заложены в конституционных нормах и в положениях Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[3]. В рассматриваемом направлении оно обеспечивает сохранение и развитие научного потенциала государства, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, что предполагает нормативно-правовое регулирования по ряду ключевых вопросов подготовки кадров высшей квалификации.

По результатам проведения мероприятий по обеспечению проведения единой государственной политики в сфере образования оно ежегодно представляет палатам Федерального Собрания доклад, содержащий в том числе информацию об осуществлении государственной политики в сфере высшего образования. Содержание этих докладов показывает и состояние

---

[1] См.: *Глухов Е.А., Новокшонов Д.В.* Военные докторанты: проблемы правового регламентирования поступления в докторантуру и прохождения в ней военной службы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2020. № 6 (275). С. 75.

[2] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27. № 4. С. 890.

[3] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Кроме того, Правительство РФ регламентирует порядок подготовки научных и научно-педагогических кадров, присуждения ученых степеней, вопросы целевого обучения в аспирантуре (адъюнктуре), подтверждения документов об ученых степенях и ученых званиях.

Важным направлением реализации компетенции и Президента РФ, и Правительства РФ является укрепление стимулирующего потенциала административно-правового регулирования в области подготовки научно-педагогического кадров. Стимулирование и поощрение как методы управленческой деятельности являются одной из сторон поддержания надлежащего уровня дисциплины в системе государственного управления[1], позволяя избегать возникновения условий для применения противоположного метода – принуждения – и характерных для него негативных санкций. Подготовка научно-педагогических кадров требует формирования надлежащих условий, способствующих возникновению интереса у граждан проходить соответствующее обучение с дальнейшим трудоустройством в качестве квалифицированного педагогического персонала вузов. Для этого Правительством РФ обеспечивается организация сопровождения лиц, показавших выдающиеся способности при осуществлении научно-исследовательской деятельности, в целях обеспечения дальнейшей реализации их потенциала[2]. Одновременно формируется система материального стимулирования аспирантов и адъюнктов для осуществления их творческих способностей. Так, Президентом РФ с 1993 г. по 2023 г. было принято 7 нормативных правовых актов, направленных на упорядочение

---

[1] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8-11; Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / под ред. А.В. Малько. М., 2016. С. 261-276.

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 19 октября 2023 г. № 1738 «Об утверждении Правил выявления детей и молодежи, проявивших выдающиеся способности, и сопровождения их дальнейшего развития» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 43, ст. 7737.

механизма стимулирующего воздействия через инструменты президентского стипендиального обеспечения. В частности, оно рассчитано на аспирантов, осуществляющих перспективные научные разработки и исследования по приоритетным направлениям модернизации отечественной экономики[1], а также обучающихся по специальностям, которые соответствуют приоритетным направлениям технологического развития и модернизации российской экономики[2].

Вместе с тем необходимо отметить факторы, снижающие эффективность реализации компетенции Президента РФ в данной сфере:

1) недостаточное внимание к усилению стимулирующего потенциала президентского стипендиального воздействия. При наличии хорошо проработанного порядка определения лиц, подлежащих стипендиальному поощрению, меры по индексации стипендий предпринимаются неравномерно. Для аспирантов и адъюнктов, проводящих научные исследования в рамках реализации приоритетов научно-технологического развития, установлена стипендия в размере 75 тыс. руб., а для студентов и аспирантов, обучающихся по направлениям подготовки (специальностям), которые соответствуют приоритетным направлениям технологического развития и модернизации российской экономики, она по-прежнему составляет 7 тыс. руб. Очевидно, что с каждым годом без соответствующего индексирования интерес со стороны обучающихся к соответствию требованиям для получения президентских стипендий будет снижаться;

2) ограничение участников стипендиального обеспечения аспирантами и адъюнктами. О докторантах в данном контексте не упоминается, в то время

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 27 ноября 2023 г. № 902 «О стипендии Президента Российской Федерации для аспирантов и адъюнктов, проводящих научные исследования в рамках реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

[2] См.: Указ Президента РФ от 14 сентября 2011 г. № 1198 (в ред. от 27 ноября 2023 г.) «О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов и аспирантов, обучающихся по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 38, ст. 5369; 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

как осуществляющие подготовку докторских диссертаций лица претендуют на достижение наиболее высокой квалификации в сфере проведения научных исследований с последующей передачей полученных новых знаний другим обучающимся – студентам и аспирантам. Поэтому стипендиальное стимулирование должно охватывать не только первый этап научного пути исследователя, но и сопровождать его в дальнейшем. В нормативных правовых актах Президента РФ используется понятие «молодые ученые» (до 35 лет), под которыми могут пониматься и докторанты, однако прямо не указывается, что стимулируется проведение именно докторских исследований. Это могут быть любые перспективные научные разработки и исследования по приоритетным направлениям модернизации отечественной экономики.

Аналогичную деятельность по реализации механизмов стимулирующего стипендиального воздействия осуществляет и Правительство РФ. Принимаемые им меры направлены отчасти на разработку порядка выплаты стипендий Президента РФ, отчасти на формирование собственных материальных стимулов для обучающихся по программам подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Вместе с тем деятельность Правительства РФ в этом направлении характеризуется наличием тех же факторов, которые снижают ее эффективность, что и в случае с Президентом РФ. В связи с изложенным представляется необходимым совершенствование правовой политики в сфере стимулирования исследовательской деятельности аспирантов и докторантов посредством актуализации Президентом РФ и Правительством РФ своих нормативных правовых актов, регулирующих данный вопрос, и формирования действенных стимулов для проведения докторских исследований.

Непропорциональной представляется компетенция Правительства РФ в сфере нормативно-правового регулирования докторантуры. Во многом этом объясняется ее законодательным отнесением к сугубо научной деятельности,

для которой предусмотрено отдельное законодательство о науке и государственной научно-технической политике. Если сравнивать с правовой регламентацией аспирантуры, то применительно к ней функционирует механизм параллельного регулирования соответствующих отношений законодательством о науке (поскольку защита кандидатской диссертации является частью системы государственной научной аттестации) и законодательством об образовании (ввиду того, что аспирантура входит в состав подготовки кадров высшей квалификации как уровня профессионального образования). В данном случае компетенция Правительства РФ по подзаконному регулированию аспирантуры[1] основана на балансе нормотворческого участия законодательной и исполнительной власти в процессе опосредования правовыми нормами соответствующих социальных связей. Закон об образовании содержит базовый набор правил, затрагивающих ключевые вопросы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, а корреспондирующий ему правительственный акт выступает средством конкретизации тех правоотношений, правовая регламентация которых на уровне закона не выглядит необходимой и может иметь вариативное содержание, зависящее от усмотрения Правительства РФ.

Докторантура, если подойти с логической стороны к ее предназначению, так же, как и аспирантура, является инструментом подготовки кадров высшей квалификации, однако она не охватывается законодательством об образовании. После ликвидации системы послевузовского профессионального образования и прекращения действия соответствующего закона[2] нормы, регулирующие вопросы докторантуры, были включены в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», но они являются настолько скудными, что не определяют никаких параметров

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 «Об утверждении Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49, ч. 2, ст. 8308.

[2] См.: Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (утратил силу).

функционирования данного института, кроме как его имплементации в систему государственной научной аттестации. Законодатель избрал путь отсылочного регулирования, наделяя компетенцией по урегулированию соответствующих правоотношений на уровне правительственного постановления. Однако такое положение не соответствует действительному значению докторантуры, поскольку ее функционирование позволяет выпускать высококвалифицированные кадры, наличие которых способствует решению исследовательских задач общегосударственного и мирового уровней, реализации инновационных проектов, формированию человеческого и квалификационного капиталов государства, прогрессивному развитию экономической, социально-культурной и административно-политической областей жизнедеятельности социума, а также конкурентоспособности отечественной науки на международной арене.

Непропорциональность компетенции Правительства РФ по нормативно-правовому регулированию докторантуры очевидна на фоне того, что на законодательном уровне не закреплены определение понятия докторанта, его правовой статус, условия подготовки докторской диссертации вкупе с правилами о научном консультанте, основания и порядок материального и организационного стимулирования труда докторанта, что ставит его в положение лица с недостаточным уровнем гарантий защиты от нарушений и ущемления его интересов со стороны вуза или научной организации. В научной литературе также обращается внимание на неурегулированность большого круга параметров организации и функционирования докторантуры, что особо проявляется в научных организациях и вузах, создаваемых в организационно-правовой форме казенных учреждений[1].

Учитывая приоритетное положение науки в перечне направлений развития государства, требуется сбалансированное решение вопроса о

---

[1] См.: *Глазунова И.В., Ширкин А.А.* Организация подготовки научных кадров в докторантуре: проблемы сегодняшнего дня // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. С. 188.

распределении компетенции федерального законодателя и Правительства РФ по вопросу правового регулирования докторантуры, предполагающее необходимость законодательного определения прав, обязанностей и условий деятельности докторантов и их научных консультантов. Указанные субъекты должны иметь законодательно установленные материальные гарантии деятельности, что может быть актуальным для решения задачи повышения востребованности докторантуры и создания условий для творческой самореализации научных и научно-педагогических работников. Нормотворческая компетенция Правительства РФ в области регламентации докторантуры должна иметь детализирующий и конкретизирующий характер, способствуя обеспечению реализации положений законодательного акта.

Схожую природу имеет дисбаланс полномочий в сфере подготовки научно-педагогических кадров федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции – Минобрнауки России и Рособрнадзора. Образовательный характер правоотношений, вытекающий из принадлежности аспирантуры (адъюнктуры) к одному из уровней профессионального образования, накладывает отпечаток на содержании осуществляемого ими нормативно-правового регулирования и иной деятельности в рассматриваемой сфере отношений. Из этого вытекает их обязанность участвовать в обеспечении функционирования аспирантуры начиная с общих вопросов ее организации и поступления граждан в нее и заканчивая вопросами завершения обучения.

В связи с этим Минобрнауки России уполномочено разрабатывать и принимать федеральные государственные требования к структуре программ подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре), порядок приема на обучение по соответствующим образовательным программам, порядок назначения государственных стипендий аспирантам, обучающимся в очном формате, порядок перехода обучающихся по указанным образовательным программам лиц с платного обучения на бесплатное, порядок проведения государственной итоговой

аттестации по образовательным программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Однако процесс работы над докторской диссертацией нормативными правовыми актами Минобрнауки России никак не опосредован ввиду того, что эта деятельность не имеет образовательного компонента.

В остальном правотворческая компетенция данного органа выходит за пределы собственно подготовки научно-педагогических кадров и затрагивает вопросы защиты кандидатской и докторской диссертации, когда процесс такой подготовки уже завершен. Однако такое завершение носит формальный характер. Нахождение лица в аспирантуре или докторантуре еще не гарантирует выход с диссертацией на защиту. Ее публичная защита также не всегда завершается присуждением ученой степени, либо впоследствии лицу, которому присуждена ученая степень, может быть отказано в выдаче соответствующего диплома. В то же время ценность научно-педагогического работника определяется наличием у него ученой степени, подтверждающей высокий уровень его квалификации. Следовательно, если весь процесс подготовки диссертации и ее защиты не завершился получением диплома, подтверждающего присуждение ученой степени, это говорит о том, что становление лица в качестве научно-педагогического работника не состоялось либо указанный работник не достиг более высокого уровня квалификации (соответствующего ученой степени доктора наук). В связи с этим осуществляемое Минобрнауки России нормативно-правовое регулирование, направленное на создание необходимых организационных условий для защиты диссертации, также можно рассматривать как составную часть деятельности по обеспечению подготовки научно-педагогических кадров.

В данной сфере Минобрнауки России уполномочено утверждать номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, правила формирования перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты кандидатских и докторских диссертаций, и требований к таким изданиям,

определять порядок организации и деятельности диссертационных советов, порядок оформления и выдачи дипломов кандидата и доктора наук.

Помимо функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию Минобрнауки России выполняет значительный объем правоприменительных функций ввиду того, что компетенцией данного органа охватываются все вопросы управления соответствующей отраслью, за исключением вопросов осуществления контрольно-надзорной деятельности. Это обусловлено целесообразностью концентрации в сфере ведения единого органа всех (кроме государственного контроля и надзора) направлений деятельности в области высшего образования и науки, поскольку выработка и реализация государственной политики сопряжены с необходимостью оперативного решения вопросов предоставления государственных услуг и управления государственным имуществом, находящимся на балансе подведомственных образовательных и иных организаций. В связи с этим модель управления с двумя федеральными агентствами (по науке[1] и по образованию[2]) за относительно небольшой промежуток времени (2004-2010 гг.) успела показать свою неэффективность.

В части подготовки научно-педагогических кадров Минобрнауки России уполномочено решать ряд правоприменительных вопросов при реализации механизма государственной научной аттестации, в том числе принимать решения о выдаче лицу, прошедшему процедуру защиты диссертации, диплома доктора или кандидата наук либо об отмене решения диссертационного совета о присуждении ученой степени и об отказе в выдаче соответствующего диплома. Кроме того, на основании заключения экспертного совета для уточнения основных научных результатов

---

[1] См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 281 «О Федеральном агентстве по науке и инновациям» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2563 (утратило силу).

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 288 «О Федеральном агентстве по образованию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2570 (утратило силу).

диссертации оно имеет право запрашивать публикации защитившего диссертацию лица в диссертационном совете или в организации, на базе которой действовал разовый диссертационный совет. Министерством также может быть принято решение о снятии диссертации с рассмотрения при поступлении от защитившего диссертацию лица письменного заявления об этом. Лишение граждан ученых степеней при наличии обстоятельств, связанных, в частности, с неправомерными заимствованиями, тоже является прерогативой Минобрнауки России.

Контрольно-надзорная деятельность Рособрнадзора в сфере подготовки научно-педагогических кадров также не основана на балансе законодательного регулирования аспирантуры и докторантуры. Значительный массив его полномочий по государственному контролю (надзору) связан с проверкой соблюдения обязательных требований, установленных для сферы образования, включая подготовку научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Соответственно, проверяется предшествующая образовательному процессу деятельность (соблюдение требований при приеме на обучение в аспирантуру), текущая работа организаций по подготовке научно-педагогических кадров в аспирантуре с точки зрения соответствия федеральным государственным требованиям, а также осуществление ими итоговой аттестации аспирантов.

Докторантура же ввиду относимости к сугубо научной сфере осталось вне области контрольно-надзорной компетенции данного органа, хотя государству уже давно пора обратить внимание на эффективность института докторантуры. Статистические данные показывают неуклонное снижение ее востребованности в научно-педагогической среде. Если в 2010 г. с защитой диссертации из нее выпустилось 336 человек, то в 2022 г. – лишь 77[1]. Это свидетельствует о целесообразности коррекции государственной политики в

[1] См.: Основные показатели подготовки кадров высшей квалификации, научных кадров в докторантуре по Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/education (дата обращения: 26.11.2024).

научно-образовательной сфере в части законодательной детализации правоотношений в области функционирования института докторантуры и надлежащего распределения компетенции Правительства РФ, Минобрнауки России и Рособрнадзора в данном направлении. К слову, компетенция последнего в научной сфере в настоящее время законодательно ограничена государственным контролем (надзором) лишь в области подтверждения документов об ученых степенях и ученых званиях.

Другие федеральные органы исполнительной власти также выступают органами управления подготовкой научно-педагогических кадров в случае наличия в их системе соответствующих образовательных организаций высшего образования и научных организаций. Концентрация всех полномочий в данной сфере у специально предназначенных для этого отраслевых органов, о которых речь шла выше, означала бы невозможность адаптации такой подготовки под нужды иных органов, уполномоченных в иных отраслях и сферах государственного управления (оборона, внутренние дела, здравоохранение, культура и т. д.). Это существенно влияло бы на состояние кадрового потенциала соответствующей отрасли, в то время как кадры являются ключевым фактором обеспечения ее эффективности. Поэтому иные органы также принимают участие в управлении данными процессами для целей наполнения организаций своей системы кадрами высшей квалификации, которые могли бы осуществлять подготовку обучающихся по различным программам высшего образования на высоком профессиональном уровне. Прежде всего, это выражается в осуществлении нормотворческой деятельности. В частности, Минобороны России определены порядок и условия приема в адъюнктуру функционирующих в его системе научных организаций и военных вузов, особенности организации и осуществления методической и научно-исследовательской работы в области подготовки научных и научно-педагогических кадров в интересах обороны государства, особенности их деятельности в сфере обучения по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре, а также порядок отчисления

адъюнктов и восстановления в ней[1]. Установленный Правительством РФ порядок подготовки научных кадров в докторантуре указанным министерством был конкретизирован для нужд обороны[2]. Схожую по своей направленности деятельности осуществляют и иные федеральные органы исполнительной власти, например, МВД России[3].

Таким образом, подготовка научно-педагогических кадров основана на предоставлении органам государственного управления комплекса полномочий в области как нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности, так и правореализации. Однако наличествуют факторы, которые снижают эффективность института подготовки научно-педагогических кадров и требуют принятия соответствующих нормотворческих решений, касающихся компетенции всех участвующих в этом субъектов. Это может быть выражено в следующем.

1. В законодательстве об образовании следует детализировать конституционное полномочие Президента РФ по определению основных направлений внутренней политики в части выделения его нормотворческих правомочий в области экспериментальной деятельности, в том числе по апробации скорректированных уровней профессионального образования на площадках отдельных образовательных организаций для выявления стратегических путей совершенствования общего механизма

---

[1] См.: Приказ Министра обороны РФ от 31 мая 2022 г. № 309 «Об организации деятельности адъюнктуры военных образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.07.2022.

[2] См.: Приказ Министра обороны РФ от 30 мая 2022 г. № 308 (в ред. от 17 апреля 2024 г.) «Об организации образовательной деятельности в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.07.2022; 27.05.2024.

[3] См., например: Приказ МВД России от 12 марта 2015 г. № 321 (в ред. от 31 марта 2022 г.) «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 36; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.05.2022; 31.05.2023.

профессионального образования, что позволит гармонизировать конституционное полномочие Президента РФ по определению основных направлений внутренней политики с указанным законодательством.

2. Учитывая немаловажное значение методов стимулирования и поощрения для области высшего образования и науки, представляется необходимым совершенствование правовой политики в сфере стимулирования исследовательской деятельности аспирантов и докторантов. Законодателем могут определяться лишь общие контуры такой деятельности, но гибкость стимулирующего воздействия может быть обеспечена посредством осуществления соответствующей компетенции Президента РФ и Правительства РФ, что в настоящее время реализуется не в полной мере. Указанным субъектам надлежит актуализировать свои нормативные правовые акты, регулирующие данный вопрос, и сформировать действенные стимулы для проведения докторских исследований.

3. Ввиду приоритетного положения науки в перечне направлений развития государства необходимо сбалансированное решение вопроса о распределении компетенции федерального законодателя и Правительства РФ по вопросу правового регулирования докторантуры, учитывающее необходимость законодательного определения прав, обязанностей и условий деятельности докторантов и их научных консультантов. Нормотворческая компетенция Правительства РФ в области регламентации докторантуры должна иметь детализирующий и конкретизирующий характер, способствуя обеспечению реализации положений законодательного акта.

4. Целесообразна также коррекция государственной политики в научно-образовательной сфере в части надлежащего распределения компетенции Правительства РФ, Минобрнауки России и Рособрнадзора в области обеспечения функционирования института докторантуры. Компетенция последнего в научной сфере в настоящее время законодательно ограничена государственным контролем (надзором) лишь в области подтверждения документов об ученых степенях и ученых званиях, но не распространяется на

осуществление подготовки научно-педагогических кадров в докторантуре, в то время как востребованность у работников вузов и эффективность данного института показывает явную тенденцию к снижению.

5.2. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации в аспирантуре (адъюнктуре): понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование

Одной из наиболее актуальных задач современного Российского государства является обеспечение поступательного развития всех сфер жизнедеятельности общества. Важную роль в этом играет возможность гражданина реализовать свой интерес к научным исследованиям, разработать прорывные идеи, способствующие научно-технологическим преобразованиям, предложить варианты решения задач развития общества и государства, обеспечивающие социальный прогресс. Такая возможность закладывается в содержание института подготовки научно-педагогических кадров. Данный институт является правовым с точки зрения охвата подготовки научно-педагогических кадров правовыми нормами, однородность которых придает свойство институционализации регулируемым ими правоотношениям. Существенное значение при этом имеет понимание рассматриваемого явления как социального института, который в силу протекающих в нем общественных процессов представляет интерес для социологических наук, а в части своего предназначения как инструмента получения образования – для педагогических наук.

Социологическое понимание социального института ориентирует на наличие в нем социальных норм и упорядоченной совокупности связей, охватывающих первостепенные ценности и процессы, отвечающие ключевым потребностям социума[1]. При этом социальные институты предполагают

[1] См.: *Фролов С.С.* Социология: учебное пособие. М., 1994. С. 122.

функционирование системы учреждений, в которых специально уполномоченные члены коллектива выполняют определенные функции в целях удовлетворения существующих общественных и индивидуальных интересов[1]. В их основе лежит устойчивая совокупность принципов, установок, формальных и неформальных правил, определяющих порядок коммуникации людей в той или иной области жизнедеятельности социума и имеющих организующий потенциал с точки зрения возможностей определения системы социальных статусов и ролей[2]. Для подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре в полной мере характерны сущностные черты социального института ввиду наличия социальных норм, принципов и возникающих на их основе общественных отношений, организаций, имеющих своим предназначением аккумуляцию социальных ролей групп людей (обучающих, обучающихся, административного персонала) для удовлетворения индивидуальных потребностей в повышении уровня образования, что отвечает интересам общества и государства в укреплении своего экономического, научно-технического и иного потенциала.

В связи с этим аспирантура является важным инструментом подготовки высококвалифицированных кадров, обладающих необходимыми компетенциями в отраслях строительства, промышленности, энергетики, агропромышленного комплекса, здравоохранения, культуры, государственного управления, обороны и иных отраслях, которыми определяется социально-экономическое положение государства, его безопасность и прогрессивное развитие. При этом важно, чтобы мотивация подготовленных в аспирантуре кадров была, в первую очередь, связана с дальнейшей передачей полученных и выработкой новых знаний посредством осуществления деятельности на должностях профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего

---

[1] См.: *Щепаньский Я.* Элементарные понятия социологии. М., 1969. С. 6.
[2] См.: *Кравченко А.И., Анурин В.Ф.* Социология: учебное пособие для вузов. СПб, 2003. С. 92.

образования, а не с использованием достигнутого доктринального уровня подготовки для карьерного роста на должностях вне системы образовательных и научных организаций. Указанные идеи нашли четкое выражение в трудах М. Вебера, которым была предпринята попытка глубокого осмысления роли вуза в укреплении интеллектуального потенциала общества[1]. На современном этапе эти идеи стали определяющими в понимании значения образовательных организаций высшего образования в деле обеспечения устойчивости развития всех сфер жизнедеятельности социума.

Подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) во многом зависит от стратегического планирования в области науки и высшего образования. В этом отношении указанная подготовка находится в постоянном фокусе внимания высших органов государственного управления, которые обозначают контуры того состояния аспирантуры, которое позволит обеспечить прорывное научное и научно-технологическое развитие страны. Безусловно, это зависит от востребованности аспирантуры, от стимулов и надлежащих условий для научного и профессионального роста, для чего государством формируется будущая модель идеального состояния подготовки научно-педагогических кадров.

Такая модель определяется через совокупность документов стратегического планирования, содержание которых ориентирует на выявление тех точек, управляющее воздействие на которые позволит достичь желаемого состояния аспирантуры как кузницы кадров высшей квалификации. Так, Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству РФ поручено привести подготовку научных и научно-педагогических кадров и организацию их профессионального роста в целостную систему, в которой были бы созданы надлежащие условия для выполнения молодыми учеными научных изысканий и осуществления

[1] См.: *Вебер М.* Избранные произведения: перевод с немецкого. М., 1990. С. 735.

разработок, создания конкурентоспособных коллективов и научных лабораторий. Логическим продолжением данной политики должно быть вхождение Российской Федерации в число ведущих стран мира по объему научных разработок и исследований, в том числе через организацию эффективной системы высшего образования, частью которой в настоящее время является подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре.

Кадровая обеспеченность научных организаций и образовательных организаций высшего образования является ключевым элементом ресурсной базы научно-технологического развития страны, обеспечивающим движение такого развития по пути реализации его ключевых приоритетов, в рамках которых реализуются решения, создаются и используются технологии, призванные отвечать на большие вызовы наиболее эффективно, что отмечено в Стратегии научно-технологического развития. В ней делается акцент на создание механизмов раскрытия талантов у молодежи и возможностей построения успешной карьеры в научной сфере, что должно быть обеспечено:

- адресной поддержкой молодых участников научной деятельности и ученых, с результатами работы которых связано социально-экономическое развитие страны;

- повышением авторитета научных работников в социуме и повышением значения репутационных факторов в признании заслуг и научной квалификации ученых;

- осуществлением при государственной и частной финансовой поддержке инновационных проектов по укреплению обеспеченности ведущих вузов и научных организаций жилищной и иной социальной инфраструктурой, что является фактором привлечения участников научной деятельности к реализации наиболее важных проектов через повышение их мобильности;

- долгосрочным планированием и перманентной корректировкой приоритетных научных и научно-технических проектов, что способствует формированию высокоэффективных коллективов.

За всеми этими формулировками кроется постановка целей научно-образовательной политики по оптимизации, прежде всего, института подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, поскольку именно он представляет собой базовую платформу для наполнения области науки высококвалифицированными учеными. В то же время, несмотря на повышенное внимание государства к данной проблеме, рассматриваемый институт утрачивает свою привлекательность, о чем свидетельствуют данные официальной статистики. В 2014 г. наметился резкий спад количества защищенных диссертаций, который в последующие годы лишь усугублялся. Относительно небольшой рост обозначился в 2021-2022 гг., но численные показатели защит тем не менее в разы отличаются от статистических данных 2010-2013 гг. Резкое повышение интереса к аспирантуре произошло в 2022 г., когда было принято на обучение 45075 аспирантов против 27992 в 2021 г.[1]

Пока еще рано судить о мотивации поступивших в аспирантуру лиц: реальные показатели заинтересованности граждан в повышении своего образовательного уровня могут быть выявлены только по окончании срока обучения, что проявится в количестве защит. В то же время следует иметь в виду, что согласно Указу Президента РФ от 21 сентября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации»[2] граждане, впервые получающие образование по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре в научных организациях и вузах, имеют право на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации[3]. Несмотря на то, что данный нормативный акт принят после прохождения

---

[1] См.: Основные показатели подготовки кадров высшей квалификации, научных кадров в докторантуре по Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/education (дата обращения: 07.12.2024).

[2] Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 39, ст. 6590.

[3] Следует отметить, что факт реорганизации вуза с утратой аккредитации не лишает аспиранта возможности реализовать свое права на завершение обучения в другом вузе с отсрочкой от воинской службы. См.: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 5-КА20-4 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

процедур поступления в аспирантуру, фактор предвидения подобного развития ситуации мог стать мотивирующим для значительного числа граждан мужского пола, резкий рост числа которых среди аспирантов обозначился как раз в 2022 г., как это следует из данных Росстата по распределению численности аспирантов по половозрастным группам. Даже среди 40-летних и старше аспирантов мужского пола произошел существенный прирост.

Указанными обстоятельствами актуализируется постановка вопроса о понятии и содержании подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, поскольку от того, насколько она осмыслена законодателем и организована субъектами государственного управления, зависят эффективность данного института и его дальнейшие перспективы.

Подготовка научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) не имеет легально зафиксированного определения понятия. Вместе с тем ее содержательное наполнение подвержено изменениям, что характерно для всего периода существования постсоветской России. До реформы образования 2012 г. фактически имело место продолжение советской модели с обозначившейся в начале 2000-х гг. интеграцией в Болонский процесс. Принятие Закона об образовании ознаменовало переход аспирантуры из упраздняемой системы послевузовского профессионального образования в систему высшего образования. В то же время ранее действовавшее законодательство также не определяло понятие подготовки научных и научно-педагогических кадров, равно как и послевузовского профессионального образования. Фактически это был организационно-правовой механизм повышения профессионального уровня лиц, ранее получивших высшее профессиональное образование. Такая подготовка имела многовекторную направленность, способствуя:

- получению наиболее высокой образовательной квалификации на основе освоения программ, выходящих за рамки высшего профессионального образования;

- наполнению научной сферы кадрами и осуществлению научных изысканий;

- приобретению гражданами правового статуса научно-педагогического работника для реализации программ высшего образования;

- совершенствованию основной профессиональной подготовки на основе использования последних достижений научно-технического прогресса[1].

Несмотря на то, что аспирантура, будучи инструментом получения послевузовского образования, рассматривалась как организационный механизм образовательной деятельности, тем не менее ее предназначение сводилось по большей части к научно-исследовательской работе и защите диссертации, а образовательный потенциал был ограничен изучением ряда предметов, практически не влияющих на достижение цели подготовки – получения искомой ученой степени. В основе такой подготовки лежала модель наставничества[2], для которой характерна ключевая роль научного руководителя, задающего для аспиранта направления исследования и осуществляющего контроль над всеми этапами его работы. При этом на аспиранта возлагалась задача подготовить диссертационное исследование в установленный срок и успешно защитить его.

Формальный характер изучения входящих в учебную программу предметов сочетался с необходимостью проведения им активной научно-исследовательской работы, направленной на поиск, анализ и обработку информации, которая имела узконаправленный характер, не выходящий за рамки предмета научного исследования. По большому счету, защитивший диссертацию выпускник аспирантуры (как составной части послевузовского профессионального образования) представлял собой специалиста,

---

[1] См.: *Курцев И.В.* Система послевузовского профессионального образования // Власть. 2010. № 12. С. 91.

[2] См.: *Терентьев Е.А., Бекова С.К., Малошонок Н.Г.* Кризис российской аспирантуры: источники проблем и возможности их преодоления // Университетское управление: практика и анализ. 2018. Т. 22. № 5. С. 55.

укрепившего свои базовые вузовские знания по определенному учебному предмету, обладающего расширенными знаниями по выбранной в рамках этого предмета тематике и показавшего наличие способностей для дальнейшей научно-исследовательской работы, чем и определялся его статус «кандидата» как лица, имеющего перспективы для большой академической карьеры.

В 2012 г. законодатель усилил образовательную составляющую подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, приблизив ее к стандартам Болонского процесса, что в общем виде выразилось в перемещении аспирантуры в систему высшего образования и закреплении ее в качестве третьего его уровня. Исследователями отмечается расширение содержания образовательного компонента, вследствие которого более половины времени нахождения в аспирантуре стало отводиться на обучение в соответствии с образовательными программами[1]. Новый подход к организации подготовки в аспирантуре, связанный с трансформацией порядка ее функционирования на основе введенных федеральных государственных образовательных стандартов подготовки кадров высшей квалификации, получил поддержку у части научно-педагогических работников, отмечавших его справедливость[2]. Порядок окончания обучения в аспирантуре также был подвергнут преобразованиям. Был введен механизм государственной итоговой аттестации, предполагающий сдачу государственного экзамена и защиту научного доклада об основных результатах подготовленной диссертации. Ее успешное прохождение завершалось вручением диплома об окончании аспирантуры (адъюнктуры) с присвоением квалификации

[1] См.: *Банникова Л.Н., Боронина Л.Н.* Институциональные основы и проблемы подготовки инженеров-исследователей в условиях аспирантуры // Известия Уральского федерального университета. Серия 1: Проблемы образования, науки и культуры. 2015. № 1 (135). С. 61.
[2] См.: *Китрова Е.В.* Современное состояние правового регулирования подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 3 (110). С. 209.

«Исследователь. Преподаватель-исследователь» в качестве документа об образовании и о квалификации.

Обозначенный ранее резкий спад защит диссертаций аспирантами пришелся как раз на период действия нового законодательства об образовании, что породило обсуждение вопроса о целесообразности новой модели подготовки научно-педагогических кадров[1]. В рамках критики новой модели функционирования аспирантуры акцентировалось внимание на наличие варианта получения квалификации «преподаватель-исследователь» в отсутствие защищенной диссертации, что не способствовало стремлению аспирантов к получению ученой степени[2]. Перекос в сторону расширения учебного процесса в аспирантуре также стал одним из наиболее обсуждаемых ввиду того, что помимо работы над диссертацией аспиранту надлежало преодолеть еще одну серию препятствий в виде прохождения учебных курсов, подготовки к зачетам и прочих вторичных испытаний, часть из которых им уже ранее представлялась возможность преодолевать в рамках обучения по программам бакалавриата и магистратуры[3]. В связи с этим следует согласиться с Н.В. Дородоновой в том, что исследовательский компонент должен быть доминирующим в данном виде образовательной деятельности, а механизм подготовки научно-педагогических и научных кадров должен быть ориентирован на развитие навыков научного поиска и творческого мышления для дальнейшего повышения творческого потенциала личности[4].

Обозначенные проблемы были учтены федеральным законодателем, что выразилось в возврате к модели научной аспирантуры несмотря на то, что она

---

[1] См.: Российская молодежь: образование и наука / Под ред. Л.М. Гохберга, Я.И. Кузьминова. М., 2017. С. 67-70.

[2] См.: *Шестак В.П., Шестак Н.В.* Аспирантура как третий уровень высшего образования: дискурсивное поле // Высшее образование в России. 2015. № 12. С. 25-26.

[3] См.: *Касаткин П.И., Иноземцев М.И.* Актуальные вопросы организации образовательной деятельности по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре // Высшее образование в России. 2016. № 4. С. 124.

[4] См.: *Дородонова Н.В.* Современные подходы в подготовке научных и научно-педагогических кадров в высшей школе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 5 (94). С. 240.

по-прежнему остается составной частью высшего образования. С 1 сентября 2021 г. произошел переход от федеральных государственных образовательных стандартов к федеральным государственным требованиям, подготовка стала осуществляться по научным специальностям, по которым присуждаются ученые степени. Итоговая аттестация аспиранта получила форму оценки диссертации и последующего ее представления к защите. Успешное ее прохождение вкупе с защитой диссертации оформляется присуждением ученой степени кандидата наук и выдачей соответствующего диплома. В случае непредставления диссертации по окончании обучения аспирант считается не прошедшим итоговую аттестацию, что сопровождается выдачей ему справки об освоении программ аспирантуры. Таким образом, успешная защита диссертации стала неотъемлемым элементом подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, а в ее отсутствие такая подготовка считается несостоявшейся.

Законодатель исходит из единства цели высшего образования, не отграничивая подготовку кадров высшей квалификации от обучения по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры. В качестве таковой рассматривается удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, нравственном и культурном развитии, расширении и углублении образования, научно-педагогической квалификации, обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем ключевым направлениям социально значимой деятельности сообразно приоритетам развития государства и социума. Вместе с тем не все элементы данной цели имеют общезначимый для высшего образования характер. Углубление научно-педагогической квалификации вряд ли применимо к бакалавриату в связи с тем, что для этого специально предназначен третий уровень высшего образования, в том числе предполагающий подготовку научно-педагогических кадров в аспирантуре. В связи с этим целесообразно изложить определение данного понятия, чтобы точно обозначить его содержательные рамки.

Отсутствие легально определенного понятия такой подготовки не препятствует тому, чтобы с достаточной степенью точности сформулировать соответствующую дефиницию, поскольку содержание законодательства об образовании и Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)[1] содержит набор всех основных его признаков. Соответственно, подготовка научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) представляет собой образовательную деятельность научных организаций и образовательных организаций высшего и дополнительного профессионального образования, осуществляемую по программам аспирантуры (адъюнктуры) в рамках номенклатуры научных специальностей с целью удовлетворения потребностей личности в интеллектуальном, нравственном и культурном развитии, расширении и углублении образования, воспроизводства научно-педагогических кадров на первом уровне академической карьеры по всем ключевым направлениям социально значимой деятельности сообразно приоритетам развития государства и социума.

На проблему воспроизводства научно-педагогических кадров, главным инструментом которого является аспирантура, обращается внимание многими исследователями. Организация механизма эффективного воспроизводства профессионалов высокого уровня в научно-образовательной и научной сферах и повышение их конкурентоспособности в глобальном измерении рассматривается в качестве цели подготовки научно-педагогических кадров[2]. В то же время, по мнению С.Д. Резника и И.С. Чемезова, те трансформации подготовки научно-педагогических кадров, которые сопровождают процесс реформирования научно-образовательной сферы, «ставят под угрозу

---

[1] Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49 (ч. II), ст. 8308.

[2] См.: *Романов Е.В.* Тренды развития высшего образования в контексте создания системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров // Перспективы науки и образования. 2018. № 5. С. 33-43.

воспроизводство кадрового и научного потенциала высшей школы и всей страны»[1].

Развитие нормативно-правового регулирования подготовки научно-педагогических кадров создает предпосылки для изменения ситуации в данной сфере, но те новации, которые уже имеют место и которыми преодолены рассогласованность учебных программ аспирантуры с номенклатурой научных специальностей, ориентация на выпуск дипломированных специалистов без обязательной защиты диссертации как неотъемлемого элемента подготовки таких кадров, не являются достаточными для существенного повышения эффективности данного института.

На невысокий уровень востребованности современной аспирантуры у граждан и ее эффективности влияет множество факторов.

1. Недостаточная ориентированность общего образования на развитие аналитических навыков и навыков творческого мышления, направленных на генерирование новых идей, что не способствует формированию у выпускников общеобразовательных организаций базовой исследовательской подготовки, которая могла бы себя проявить в ходе вузовского обучения, включая и третий уровень высшего образования. Для выпускника школы цель обучения сводится к как можно большему набору баллов по итогам сдачи единого государственного экзамена, чтобы получить возможность поступления в образовательную организацию высшего образования для обучения на бюджетной основе. Такой подход обусловливает схематичность получаемых знаний в условиях необходимости дать предельно точный ответ на поставленный вопрос, в то время как по меньшей мере в части гуманитарных знаний необходимо создавать условия для развития у обучающихся собственных идей и формирования собственных представлений о различных событиях и явлениях, присущих тем или иным сторонам

[1] См.: *Резник С.Д., Чемезов И.С.* Институт аспирантуры российского вуза: состояние, проблемы и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 430. С. 161.

жизнедеятельности социума. Тем не менее позиция законодателя о едином государственном экзамене как о связующем звене между средним общим и высшим образованием остается незыблемой ввиду, в первую очередь, меньшей коррупциогенности по сравнению с ранее существовавшим подходом к приему экзаменов. Кроме того, его объективность как формы оценки знаний выпускников школ отмечает Конституционный Суд РФ[1]. Это, в свою очередь, не может не накладывать отпечаток на все последующие уровни образования, включая аспирантуру.

2. Дополнительная структуризация высшего образования сообразно требованиям Болонского процесса, которая привела к тому, что прежде чем поступить в аспирантуру, необходимо преодолеть дополнительный трамплин – магистратуру, поскольку выпускник, освоивший программу бакалавриата, законодательно лишен возможности напрямую поступать в аспирантуру. На этом пути его мотивация неуклонно снижается.

Во-первых, завершение обучения по программам бакалавриата предоставляет выпускнику возможность осуществления профессиональной деятельности по соответствующему направлению подготовки. Параллельно с этим с учетом требований многих работодателей он повышает свой образовательный уровень в магистратуре. Привыкание к получению доходов и далеко не всегда позитивное восприятие совмещения работы с учебой обусловливают отторжение у выпускника магистратуры вероятности дальнейшего повышения своего образовательного уровня.

Во-вторых, аспирантура сама по себе не является для обучающегося источником доходов. Получаемая ими стипендия не может покрывать

---

[1] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2008 г. № 1088-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Процевской Натальи Александровны на нарушение ее конституционных прав Федеральным законом "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в части проведения единого государственного экзамена", Постановлением Правительства Российской Федерации "Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена" и Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

основных жизненных потребностей ввиду ее крайне низкого уровня. Кроме того, возможно обучение и на внебюджетной основе, когда аспирант сам вынужден оплачивать учебу. При этом совмещение подготовки в аспирантуре с осуществлением профессиональной деятельности и необходимостью решать повседневные материальные проблемы крайне негативно сказывается на итоговом результате обучения. Нормативный срок подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре предполагает его заполнение изучением дисциплин и осуществлением научно-исследовательской деятельности, которая сама по себе представляет собой трудоемкий процесс, требующий значительных временных затрат. Поэтому совмещение учебы в аспирантуре с осуществлением профессиональной деятельности не позволяет подготовить диссертацию на надлежащем уровне, а иногда и подготовить ее в принципе. После шести и более лет обучения по программам бакалавриата и магистратуры аспирантура не выглядит привлекательной в связи с тем, что сосредоточение исключительно на научно-исследовательской деятельности без дополнительных источников доходов обусловливает низкий уровень благосостояния аспиранта практически до достижения тридцатилетнего возраста, а по итогам защиты диссертации он получает далеко не самую высокооплачиваемую работу в научной или научно-педагогической среде.

Одним из очевидных законодательных шагов здесь видится устранение «лишнего» уровня высшего образования в виде магистратуры, освоение программ которой является обязательным условием поступления в аспирантуру. Магистратура должна получить другое предназначение, обеспечивая удовлетворение потребностей личности в углубленном освоении узкоспециализированных предметов в рамках отдельных областей знаний и не являясь обязательным трамплином для получения возможности обучения в аспирантуре.

Для лиц, получающих высшее медицинское образование, предусмотрена ординатура. Формально в аспирантуру можно поступить по окончании специалитета, однако практика функционирования

соответствующих организаций показывает наличие неформального требования предварительного прохождения обучения в ординатуре. Для лиц мужского пола это означает отсутствие возможности дважды получить отсрочку от призыва на военную службу, так как ординатура и аспирантура составляют один уровень профессионального образования[1].

С этой точки зрения позитивно следует оценить инициативу Президента РФ по осуществлению «пилотного проекта»[2] в рамках реализации идеи совершенствования системы профессионального образования, в соответствии с которой магистратура приравнивается по уровню к ассистентуре-стажировке и ординатуре, а аспирантура выходит за пределы высшего образования и является отдельным уровнем профессионального образования. Основу вузовской подготовки должно составить базовое высшее образование со сроком обучения от 4 до 6 лет. Содержание данного «пилотного проекта» не отличается детальной проработкой, поэтому недостаточно ясна связь между базовым высшим образованием и аспирантурой. Если предполагается непосредственный переход из одного уровня в другой без преодоления дополнительного трамплина в виде магистратуры, то этот шаг следует оценить положительно, так как он частично решит проблему востребованности аспирантуры, вернув состояние подготовки научно-педагогических кадров в ней на дореформенный (до 2012 г.) уровень. Очевидно, что число желающих поступить в нее после получения базового высшего образования будет выше, чем после магистратуры. Однако «пилотный» режим рассчитан пока на 6 образовательных организаций высшего образования, где он до 2026 г. будет проходить апробацию с выявлением наилучших практик. По всей видимости,

---

[1] См.: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда от 23 августа 2023 г. по делу № 5-КАД23-43-К2 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс»; Апелляционное определение Московского городского суда от 7 декабря 2023 г. по делу № 33а-5781/2023 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[2] См.: Указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 343 (в ред. от 26 июня 2023 г.) «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 20, ст. 3535; 2023. № 27, ст. 4980.

на этой основе впоследствии будет производиться коррекция законодательства об образовании, в котором должны быть отражены существенные изменения. Трансформация уровней профессионального образования потребует отделения норм, регламентирующих подготовку научно-педагогических кадров в аспирантуре, от правил, затрагивающих высшее образование, начиная с постановки собственных целей такой подготовки.

3. Недостаточный уровень возможностей у государства по финансированию подготовки научно-педагогических кадров и деятельности уже подготовленных кадров. Отчасти об этом упоминалось выше. В то же время повышение стипендиального обеспечения всех аспирантов является для государства фактором риска. Высокий уровень стипендий может обеспечить привлечение в аспирантуру выпускников специалитета и магистратуры. Однако следует иметь в виду, что процент выпускников аспирантуры, защитивших диссертацию, крайне низок. По данным Росстата, в 2022 г. из 13865 выпускников аспирантуры диссертация была защищена 1791 выпускником[1], что составляет всего 12,9 процента. Общее повышение стипендий может способствовать укреплению чувства ответственности аспиранта, но успешное написание диссертации сопряжено и с иными характеристиками его личности – общим уровнем подготовки, психологическими особенностями, связанными с типом темперамента, усидчивостью и т.п. Поэтому общее повышение стипендиального обеспечения аспирантов вряд ли целесообразно, процент защит от этого сильно не вырастет, но увеличится нагрузка на федеральный бюджет.

В данном случае необходимо использование стимулирующего воздействия Президента РФ, Правительства РФ, Минобрнауки России и иных федеральных органов исполнительной власти, в системе которых

[1] См.: Основные показатели подготовки кадров высшей квалификации, научных кадров в докторантуре по Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/education (дата обращения: 07.12.2024).

функционируют вузы, для того чтобы присуждать именные стипендии аспирантам, которые достигли существенных успехов в научно-исследовательской деятельности, а у вуза отсутствуют сомнения в успешной подготовке ими диссертаций по окончании нормативного срока аспирантуры. Такие стипендии должны иметь существенный размер и приближаться к средней зарплате по экономике в соответствующем субъекте РФ. Подобное решение могло бы способствовать привлечению в аспирантуру более талантливых и способных к научно-исследовательской работе кадров. Законодатель не ограничивает субъектов государственного управления в подобного рода стимулировании, однако его практическая реализация не обеспечивает эффективность функционирования аспирантуры, поскольку размеры таких стипендий остаются незначительными.

Акцентированному интересу к поступлению в аспирантуру могло бы способствовать более активное использование государством инструмента грантовой поддержки. Такое право аспиранта предусмотрено п. 7 Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Нельзя сказать, что этот инструмент не задействуется. Во многих случаях условием предоставления гранта выступает привлечение в научный коллектив молодых исследователей, в том числе имеющих статус аспиранта. В то же время ограниченность финансирования исследовательских проектов не позволяет в полной мере задействовать данный механизм, из-за чего шансы получить грантовое финансирование крайне малы. Кроме того, имеет место неравномерное его распределение по отраслям науки ввиду большей заинтересованности государства в развитии естественных и технических наук, что снижает вероятность получения грантов представителями гуманитарных и общественных наук.

По этим причинам грантовая поддержка аспирантов в ее текущем состоянии не может рассматриваться как действенный стимул для привлечения молодежи в аспирантуру. Выбор тематики диссертационного исследования существенного влияния на это не имеет. Ее корреляция с

приоритетами научно-технологического развития, изложенными в Стратегии научно-технологического развития, и Перечнем приоритетных направлений фундаментальных и поисковых научных исследований на 2021-2030 годы[1], не гарантирует поддержки грантодателями заявок по соответствующим грантам. То же самое касается и профессорско-преподавательского состава вузов. Бесконечное оттачивание ими мастерства в составлении заявок на грант, отнимая большое количество времени, редко приводит к положительному для них результату. Это обстоятельство также является показателем низкого уровня финансирования высшей школы, что не может не влиять на выбор молодежью сферы применения своих способностей, где обучение в аспирантуре с последующим трудоустройством в образовательную организацию высшего образования или в научную организацию не входит в число приоритетов.

4. Отсутствие надлежащих стимулов к научному руководству аспирантами у научных руководителей. В Положении о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) подробно излагаются требования, предъявляемые к научным руководителям, и их обязанности. Безусловно, такие требования необходимы, поскольку они обеспечивают подбор специалиста, подходящего для руководства аспирантом, на основе его научных интересов и исследуемой проблематики. Однако материальные и организационные гарантии и стимулы для научного руководителя не прописаны. Такая деятельность в современных условиях, когда повышаются требования к диссертационным исследованиям, включая требования их актуальности и соответствия приоритетам научно-технологического развития, становится крайне трудоемкой. Научный руководитель должен быть лицом, активно вовлеченным в процесс подготовки диссертации аспирантом, так как от него зависит надлежащее

[1] Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р (в ред. от 22 июля 2024 г.) «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021-2030 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 609; 2024. № 31, ст. 4666.

структурирование исследования, акцентирующее внимание на ключевых и наиболее проблемных аспектах избранной тематики.

Вместе с тем основанная исключительно на энтузиазме деятельность научного руководителя далеко не всегда дает необходимый результат. Часто имеет место ситуация его недостаточной коммуникации с аспирантом по причине крайней загруженности учебно-методической работой, включая разработку новых и коррекцию существующих учебных курсов, большого объема аудиторной нагрузки и учебной работы по разным дисциплинам. Отсутствует и финансовый стимул для руководства. Поэтому по отношению к научным руководителям аспирантов должен быть нормативно установлен взвешенный подход, позволяющий более эффективно руководить аспирантами, поскольку от такой работы зависит состояние научно-педагогических кадров в перспективе, их качественное и количественное воспроизводство. На научное руководство одним аспирантом требуется выделение гораздо большего количества часов нагрузки сообразно реальным затратам времени научного руководителя, который зачастую вынужден многократно проверять подготовленный аспирантом материал и его работу по устранению замечаний. В локальных правовых актах организаций и актах органов исполнительной власти, которым подведомственны те или иные вузы, реализуется единообразный подход к оплате труда научного руководителя, которая устанавливается из расчета 50 часов в год на одного аспиранта[1]. В современных условиях это крайне низкий норматив, что делает целесообразным его увеличение по меньшей мере вдвое и установление на уровне Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Для научных руководителей должен быть установлен щадящий режим в плане сокращения разнообразия преподаваемых им учебных дисциплин,

[1] См., например: Положение о научном руководителе аспиранта МГИМО МИД России, утв. Приказом МГИМО МИД России от 8 августа 2022 г. № 702 // Официальный сайт МГИМО МИД России. URL: https://mgimo.ru/upload/2022/08/polozhenie-o-nauchnom-rukovoditele-aspirantov.pdf (дата обращения: 08.12.2024).

поскольку подготовка к каждой из них отнимает значительное количество времени и снижает возможности научного руководства аспирантами. Их количество должно быть сведено к минимуму (одна-две дисциплины), что также может быть зафиксировано в правовых нормах. Одновременно это должно стимулировать других преподавателей, не имеющих права научного руководства аспирантами, повышать свой научно-педагогический уровень и стремиться к получению ученой степени доктора наук, поскольку, как правило, такое право имеют лица, обладающие самой высокой научно-педагогической квалификацией. На качество научного руководства влияет и количество аспирантов у научного руководителя, которое не следует доводить до такого уровня, когда он не помнит ни фамилию аспиранта, ни его тему. Предельно допустимым, не влияющим на качество работы научного руководителя, видится руководство пятью аспирантами.

Интересный подход к решению проблемы эффективности научного руководства аспирантами предлагают Е.А. Терентьев, С.К. Бекова и Н.Г. Малошонок, выраженный в его распределенной модели, которая состоит разделении функций руководства аспирантом между несколькими научными руководителями[1]. Однако он выглядит несколько спорным, поскольку не всегда в научно-педагогическом коллективе имеется достаточное количество докторов наук, специализирующихся на одной и той же тематике. Кроме того, несмотря на принадлежность к одной научной школе, у них могут быть противоположные мнения по поводу решения поставленных в исследовании задач, что для аспиранта может стать дезориентирующим фактором. Реальные затраты времени на аспиранта у научных руководителей также могут различаться, что сложно учесть при определении размера оплаты их труда, в то время как равномерная оплата в такой ситуации не выглядит справедливой.

Важно также установление ответственности научного руководителя за надлежащие результаты его деятельности, что может быть выражено в

[1] См.: *Терентьев Е.А., Бекова С.К., Малошонок Н.Г.* Указ. соч. С. 62.

запретах на последующее научное руководство, которые могут применяться по усмотрению ученых советов образовательных организаций высшего образования и научных организаций к лицам, являвшимся научными руководителями (консультантами) лица, в отношении которого принято решение об отмене решения о присуждении ученой степени, а также к научным руководителям, систематически не доводящим своих аспирантов до защиты.

Политика государства в направлении подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре должна быть эффективной, поскольку на нее затрачиваются существенные финансовые ресурсы, которые, как показывает практика вузов, далеко не всегда обеспечивают выпуск аспиранта на защиту, что одновременно означает недостижение поставленной цели в виде подготовки квалифицированных научно-педагогических кадров. В связи с этим ответственность научных руководителей должна рассматриваться не только в позитивной плоскости – как гражданский долг или глубокое и добровольное осознание необходимости надлежащим образом исполнять свои юридические обязанности[1], но и в ретроспективной, означающей обязанность претерпевать негативные последствия неисполнения возложенных на них обязанностей. Невыпуск на защиту одного аспиранта не может однозначно означать вину научного руководителя, поскольку на это могут влиять и иные факторы – как связанные, так и не связанные со способностями конкретного аспиранта к плодотворной научно-исследовательской работе. Поэтому в данном случае важен фактор стабильности и многократности. Стабильность означает длительное непрерывное отсутствие положительных результатов в работе научного руководителя, а многократность определяется числом аспирантов, не подготовленных в установленный срок. Наличие нескольких таких аспирантов подряд достаточно для того, чтобы судить о системном характере недоработок научного руководителя, что требует принятия

[1] См.: *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 208.

организационных решений со стороны ученого совета вуза. При этом чередование положительных и отрицательных результатов научного руководства о такой системности свидетельствовать не может. Отстранение от научного руководства не должно быть абсолютным, поскольку у лица, обладающего ученой степенью доктора (в отдельных случаях кандидата) наук, имеется существенный потенциал, который может быть использован для наращивания квалифицированного кадрового состава вузов. Оно должно иметь дисциплинирующий эффект, несущий ограниченные репутационные потери указанному лицу и основанный на срочном характере такого отстранения. Поскольку правовой статус научного руководителя определяется Положением о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), соответствующие предложения могут быть закреплены в тексте данного акта.

Одной из современных тенденций в развитии законодательства и государственного управления является нормативное закрепление понятия «оценка эффективности» применительно либо к деятельности органов исполнительной власти в целом, либо отдельным направлениям и сферам их функционирования, что затронуло, в частности, осуществление государственного контроля (надзора), обеспечение особых административно-правовых режимов предпринимательства. В Законе об образовании данный термин также употребляется применительно к реализации программ развития национальных исследовательских университетов (ч. 5, 6 ст. 24). Однако уже давно назрел вопрос о нормативной регламентации оценки эффективности подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), предпосылки к чему начали складываться еще в период действия утратившего силу законодательства о высшем и послевузовском профессиональном образовании, когда исследователями отмечалась необходимость совершенствования управления соответствующим процессом[1]. В настоящее

[1] См.: *Бедный Б.И., Серова Т.В.* Оценка эффективности подготовки научных кадров в аспирантуре. Нижний Новгород, 2012. С. 4.

время также выдвигается идея о целесообразности выработки действенного правового механизма оценки эффективности научной деятельности[1]. Несмотря на ее более широкое содержание, это не исключает выделения в ее структуре оценки эффективности подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре.

Современные исследования в области правового регулирования государственного управления ориентируют на то, что в контексте функционирования исполнительной власти такая оценка подразумевает реализацию уполномоченными субъектами совокупности организационных мер, ориентированных на определение соотношения достигнутого от осуществления управленческой деятельности результата с затраченными ресурсами (трудовыми, материальными, финансовыми и другими) на основе заранее установленных индикаторов[2]. Несмотря на бесспорность данной позиции и отражения в ней общепринятого понимания эффективности, применительно к рассматриваемой сфере следует отметить необходимость смещения акцента с затрачиваемых ресурсов на получение фактического результата, без которого невозможно дальнейшее поступательное научно-технологическое развитие страны, а также общее качественное улучшение всех отраслей и сфер жизнедеятельности социума.

С учетом этого целесообразно разработать соответствующий оценочный механизм для его возможного нормативного закрепления, в целях чего в Законе об образовании может быть установлено общее требование об оценке эффективности подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), отсылающее к методикам ее измерения и показателям, которые устанавливаются на подзаконном уровне (постановлением Правительства РФ). Такая оценка может быть выстроена на

---

[1] См.: *Кабышев С.В.* Концептуальные вопросы совершенствования законодательства о науке и научно-технологическом развитии в Российской Федерации // Lex Russica (Русский закон). 2025. Т. 78. № 2 (219). С. 133.

[2] См.: *Медведев Б.А.* Понятие и особенности оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 189.

основе ежегодных отчетов организаций, в которых функционирует аспирантура (адъюнктура), с последующим ее анализом и подготовкой выводов об эффективности со стороны Минобрнауки России на основе применения соответствующих индикаторов. В настоящее время вузы проводят анализ эффективности научной деятельности (включая подготовку научно-педагогических кадров) в рамках процедур самообследования[1], что может быть выведено на новый уровень за счет внедрения централизованных механизмов соответствующей оценки.

Для этого важно определить показатели эффективности. Во-первых, это доля выпускников, защитивших диссертацию в течение одного года после завершения освоения программ аспирантуры (адъюнктуры). Достижение максимального значения данного индикатора показывает идеальный вариант функционирования аспирантуры, показывающий предельно высокий уровень организации работы научных руководителей и обучающихся. Однако не всегда форсированная подготовка и защита диссертации сопровождаются достижением высокого качества исследования. Многим аспирантам недостаточно нормативно установленного срока для подготовки работы надлежащего уровня, что обусловливает затягивание сроков ее выполнения и защиту диссертации уже в качестве не выпускника аспирантуры, а лица, прикрепленного к организации для подготовки диссертации без освоения программ аспирантуры. В данном случае цель функционирования института аспирантуры также видится достигнутой (хотя и с оговоркой на несоблюдение установленных сроков) ввиду получения необходимого результата в виде присуждения ученой степени. Поэтому вторым показателем должно выступить общее количество диссертаций, защищенных лицами, которые обучались в аспирантуре организации, вне зависимости от соблюдения нормативно установленных сроков защиты.

---

[1] См.: Письмо Минобрнауки России от 20 марта 2014 г. № АК-634/05 «О проведении самообследования образовательных организаций высшего образования» // Официальные документы в образовании. 2014. № 13.

Кроме того, следует иметь в виду, что присуждение ученой степени не может рассматриваться как понятие, полностью тождественное подготовке научных и научно-педагогических кадров. Многие аспиранты имеют карьерные устремления в иных сферах деятельности, что обусловливает использование ими института аспирантуры для получения диплома кандидата наук как документа, который дает им возможности ускоренного роста в организациях, не осуществляющих научную и образовательную деятельность. Поэтому небезосновательно обращается внимание на то, что вузы не могут удержать защитившихся выпускников аспирантуры, а созданный интеллектуальный потенциал утекает в государственные или коммерческие структуры[1]. В данном случае аспирантура не выполняет в полной мере своего предназначения, что требует введения такого показателя, как доля выпускников аспирантуры, осуществляющих научную и научно-педагогическую деятельность после присуждения ученой степени.

Подготовка научных и научно-педагогических кадров характеризуется не только как результат, но и как процесс, в связи с чем целесообразным является оценка эффективности последнего. В данном случае важным индикатором является доля аспирантов, включенных в состав научных коллективов, которые сформированы для осуществления исследований в рамках выполнения грантов и государственных заданий. С одной стороны, это показывает способность вуза привлекать талантливых молодых исследователей, готовых выполнять задания повышенной сложности, с другой – способствует формированию у аспирантов заинтересованности в продолжении научно-педагогической карьеры после присуждения ученой степени.

Эффективность подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре определяется также актуальностью проводимых исследований,

---

[1] См.: *Мкртчян Е.Р.* Воспроизводство научно-педагогических кадров в вузах России как система: состояние, проблемы и перспективы функционирования: монография. Волгоград, 2018. С. 6.

соответствию их приоритетам научно-технологического развития, что важно для обеспечения технологического лидерства страны. Продолжение аспирантами разработок традиционных тематик является фактором стагнации научного развития и показывает невысокий уровень потенциала научных и образовательных организаций и их сотрудников, в связи с чем важна подготовка исследователей новой формации, открытых научно-технологическим вызовам, способных генерировать актуальные для экономической, социокультурной и административно-политической областей знания и впоследствии передавать их обучающимся. Поэтому в числе индикаторов эффективности необходимо также выделить долю аспирантов, осуществляющих подготовку диссертации по тематике, которая соответствует приоритетам научно-технологического развития.

Степень выполнения перечисленных показателей эффективности подготовки научных и научно-педагогических кадров может послужить основой для принятия организационно-управленческих мер по перераспределению бюджетных мест в аспирантуре в пользу наиболее эффективных организаций, оказанию финансовой и методической поддержки организациям, высокий потенциал которых по подготовке указанных кадров раскрыт не в полной мере.

Таким образом, подготовка научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), являясь одним из приоритетных направлений научно-образовательной политики государства, не лишена недостатков нормативно-правового регулирования, что существенно снижает ее эффективность на современном этапе и порождает проблему воспроизводства таких кадров. Для решения соответствующих проблем требуется комплексное совершенствование законодательства об образовании с реформированием профессионального образования и выделением данной подготовки в качестве отдельного его уровня, а также усиление стимулирующего воздействия субъектов государственного управления на аспирантов (адъюнктов) и их научных руководителей.

5.3. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации в докторантуре: понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование

Ученая степень доктора наук занимает верхний уровень системы государственной научной аттестации, отражая уровень квалификации обладателя, способного к решению посредством научного творчества наиболее масштабных и значимых научных задач, а также к подготовке новых поколений исследователей. В соответствии с Положением о присуждении ученых степеней, «диссертация на соискание ученой степени доктора наук должна быть научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, либо решена научная проблема, имеющая важное политическое, социально-экономическое, культурное или хозяйственное значение, либо изложены новые научно обоснованные технические, технологические или иные решения, внедрение которых вносит значительный вклад в развитие страны». Докторская диссертация представляет собой выход за пределы исследовательских наработок, позволяющий не только решать значимые для той или иной отрасли знаний задачи, что характерно для диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, но и формировать концепцию по решению крупной научной проблемы, давать прогноз развития той или иной отрасли знаний, подходя к анализу данных и получаемым выводам наиболее широко. Масштаб целей и задач исследования вкупе с его объемом, сложностью и значительным временем, необходимым на подготовку, неизбежно способствуют значительному приращению исследовательских компетенций диссертанта, которые выводят на иной уровень знания и навыки организации научной работы, необходимые для подготовки новых поколений исследователей, в частности, занятых работой над кандидатской диссертацией. Зарубежная практика научной аттестации разнообразна, однако

в целом степень доктора выступает в качестве показателя высшей исследовательской и педагогической квалификации, на что, в частности, указывает и стандарт ЮНЕСКО[1]. Одним из вариантов подготовки докторов наук является институт докторантуры, без анализа нормативного регулирования которого рассмотрение механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров было бы неполным.

В отличие от программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), докторантура не относится к видам образования, не предусмотрены для нее и образовательные программы. В то же время Закон об образовании наделяет образовательные организации высшего образования правом создания условий для подготовки научными и педагогическими работниками диссертаций на соискание ученой степени доктора наук в докторантуре, чем упоминание названным законом докторантуры и ограничивается. Так, утвержденное соответствующим Постановлением Положение о докторантуре[2] определяет рассматриваемый институт буквально четырьмя словами – как форму подготовки научных кадров. Специально перечень таких форм подготовки законодательно не устанавливается, однако положения Закона об образовании позволяют отнести к ним также упомянутый институт аспирантуры (адъюнктуры). Различие между этими двумя формами в части присутствия образовательного компонента (присущего только аспирантуре) объясняется целями соответствующих форм. В то время как аспирант может быть выпускником вуза, формирующим первичные профессиональные навыки исследовательской работы и педагогической деятельности, нацеленным на

---

[1] См.: *Габов А.В., Мацкевич И.М.* Номенклатура научных специальностей как элемент государственной системы научной аттестации: к постановке вопроса // Мониторинг правоприменения 2020. № 2 (35). С. 24.

[2] Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 (в ред. от 1 октября 2018 г.) «Об утверждении Положения о докторантуре» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1759; 2018. № 41, ст. 6260.

подготовку и защиту диссертации на соискание первой ученой степени (кандидата наук), докторант в любом случае – состоявшийся исследователь, в достаточной мере овладевший навыками, наличие которых позволяет ему подготовить и защитить диссертацию высшей сложности (доктора наук). С этим же связано и наименование субъекта, для аспиранта являющегося научным руководителем, а для докторанта – научным консультантом, так как фактическое руководство исследованием осуществляет сам соискатель докторской степени. Примечательно также, что если в случае с аспирантурой речь идет о подготовке научных и научно-педагогических кадров, то докторантура направлена на подготовку научных кадров, что, на первый взгляд, оставляет за рамками данного института подготовку преподавателей высшей квалификации. В то же время это не соответствует действительному положению вещей, в котором именно доктора наук играют ключевую роль в подготовке аспирантов как с точки зрения выполнения обязанностей научного руководителя, так и при реализации соответствующих образовательных программ.

Указанное выше право образовательных организаций на создание условий для подготовки для подготовки диссертаций в докторантуре характеризует сущность соответствующего института, его основную специфику, что корректно и логично отразить в соответствующем определении. Буквальное толкование «подготовки научных кадров» не позволяет отграничить докторантуру ни от аспирантуры, ни даже от образовательных программ высшего образования, после освоения которых субъект может замещать должность научного работника. Термины «научные кадры» и «научные работники» уместно рассматривать в качестве тождественных, а также необходимо обратить внимание на нормативное регулирование второго из них. В соответствии с положениями Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» научным работником (исследователем) является гражданин, обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-

технической деятельностью. Перечень таких должностей устанавливает утвержденный Постановлением Минтруда России от 21 августа 1998 г. № 37 (в ред. от 27 марта 2018 г.) «Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих»[1]. В частности, данным документом устанавливается, что при наличии рекомендаций советов высших учебных заведений (факультетов) на должность младшего научного сотрудника могут быть назначены в порядке исключения выпускники высших учебных заведений, получившие опыт работы в период обучения. Все это очевидно указывает на то, что целью докторантуры является не просто подготовка научных кадров, но специалистов, способных к проведению докторского исследования и защите диссертации на соискание соответствующей ученой степени. В данном случае возникает вопрос, обязан ли докторант следовать такой цели? Положение о докторантуре, устанавливая обязанности докторантов, указывает на проведение научных исследований, осуществление подготовки диссертации в соответствии с индивидуальным планом, своевременное выполнение индивидуального плана, а также ежегодный отчет перед ученым (научным, научно-техническим) советом принимающей организации о выполнении индивидуального плана. Перечень обязанностей открыт и выглядит закономерным в части отсутствия обязанности по защите диссертации, принимая во внимание как минимум процедуру публичной защиты диссертации, по результатам которой искомая степень может и не быть присуждена по множеству оснований, необязательно указывающих на неисполнение докторантом своих обязанностей. В то же время требование о следовании индивидуальному плану и ежегодном отчете выглядит излишне общим и мягким, так как, с одной стороны, очевидно содержит в себе необходимость подготовки текста диссертации, но, с другой стороны, не тождественно такой необходимости. Кроме того, Положение о докторантуре не содержит механизма ответственности за невыполнение плана

[1] В последней редакции документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

или непрохождение (либо неудачное прохождение) отчета о выполнении плана. В то же время, такое условие могло бы повысить эффективность докторантуры, выступив в качестве дополнительного стимула для своевременной подготовки исследования. Несмотря на очевидную и отчасти показанную разницу между докторантурой и аспирантурой, а также на существенные различия в целях и специфике данных институтов, следует отметить, что Положение об аспирантуре прямо указывает на невыполнение индивидуального плана как на недобросовестное исполнение обязанностей, признавая данное обстоятельство основанием для отчисления из организации.

Кроме того, нельзя не отметить и иную сторону создания условий для докторанта в виде его материальной, а также организационной поддержки, что тоже является значимым обстоятельством, указывающим как на содержание соответствующих общественных отношений, так и на их специфику, отличающую их, в частности, от социальных связей в области стипендиального обеспечения аспирантов по условиям и объемам финансирования.

Таким образом, докторантуру можно определить как форму подготовки научных кадров (докторантов), предусматривающую создание материальных и организационных условий для написания диссертации на соискание ученой степени доктора наук и подготовки ее к защите. Таким образом, определение будет содержать фактически существующие признаки докторантуры и ее ключевую цель. В то же время дополнительного анализа с целью выработки соответствующих предложений требует нормативная основа, обеспечивающая порядок подготовки в докторантуре – в части создания материальных условий, мер стимулирования и ответственности докторантов и научных консультантов и иных вопросов, требующих решения для повышения эффективности соответствующей формы подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Многочисленные исследования современной отечественной докторантуры, со ссылками на статистические данные указывают на низкую

эффективность докторантуры[1], что говорит о необходимости пересмотра тех условий, которые должны быть созданы для докторантов с целью подготовки и защит ими диссертаций. В частности, авторами справедливо указывается на то, что проблемы в системе подготовки высококвалифицированных научных кадров несут в себе риск кризиса и утраты потенциала самостоятельного научного развития государства, во избежание которого, в частности, указывается на необходимость кардинального пересмотра объемов и механизмов финансирования, направленного на его более широкое и справедливое распределение в противовес недостаточно эффективной грантовой системе поддержки, многие получатели которой представлены столичными организациями[2].

Признавая оправданность пересмотра ряда решений при реализации образовательной политики в сфере высшего образования, необходимо отметить важность системного подхода в подготовке научных кадров, вне зависимости от ученых степеней, над получением которых они работают в тот или иной момент времени. На важность выстраивания научно ориентированного образования указывают, в частности, исследователи Республики Беларусь, отмечая цель такого образования в виде подготовки специалистов, владеющих навыками, позволяющими подготовить кандидатскую или докторскую диссертацию[3]. Вместе с тем нельзя не отметить, что подобная подготовка должна начинаться до аспирантуры,

---

[1] См., напр.: *Рясов С.Ю.* Трудовой потенциал научных работников: анализ качественных и количественных характеристик // Russian Economic Bulletin. 2021. Т. 4. № 3. С. 272–276; *Нечаев В.И., Санду И.С.* Совершенствование государственной научно-технической политики в России: сущность и специфика формирования // Экономика сельского хозяйства России. 2022. № 1. С. 45–53; *Бенц Д.С.* О воспроизводстве научных кадров: сложившиеся тенденции и целевые ориентиры // Вестник Челябинского государственного университета. 2023. № 3 (473). С. 250–259.

[2] См.: *Зайцева Е.В., Запарий В.В., Асрян Г.Г.* Результаты реформ в области подготовки кадров высшей квалификации в конце XX– начале XXI века: аспирантура и докторантура // История и современное мировоззрение. 2022. Т. 4. № 3. С. 103–110.

[3] См.: *Павлова Н.Ф., Захаров А.Г., Мурзич И.К.* Исходные положения по оценке эффективности функционирования системы подготовки научных работников высшей квалификации в Республике Беларусь // Новости науки и технологий. 2023. № 3 (66). С. 3–15.

ориентируя обучающихся по программам высшего образования на приобретение базовых исследовательских навыков, формирование и развитие мотивации к построению исследовательской карьеры и поступления в аспирантуру. Все это охватывается научно-исследовательской работой с обучающимися, чья направленность, наряду с приращением компетенций обучающихся, следуя общей цели освоения ими образовательных программ, должна быть также ориентирована на отбор обучающихся к дальнейшему развитию исследовательских навыков, их профессиональной ориентации в ряды научных и научно-педагогических кадров. В то же время обращает на себя внимание, что Концепция развития кадрового потенциала молодежной политики в Российской Федерации[1] не содержит положений, указывающих на работу с молодежью, направленную на приобщение ее представителей к научной работе, что выглядит несправедливым упущением, особенно в свете и без того невысокой популярности профессии научно-педагогического работника среди молодежи.

Вместе с тем трансформация существующей системы подготовки научных и научно-педагогических кадров согласно западным канонам Болонской системы не выглядит оправданной в отличие от ее значительной модернизации на основе учета лучших управленческих решений не только и не столько зарубежных государств, сколько отечественных наработок, в том числе периода СССР. В частности, авторами предлагается упразднить аспирантуру с передачей ее основных функций магистратуре и частично докторантуре, что мотивируется низкой эффективностью аспирантуры и потенциалом повышения престижа и значимости магистратуры[2]. Подобное решение не выглядит целесообразным в свете реализуемой в настоящее время образовательной политики и ее приоритетов, обозначенных главой

---

[1] См.: Приказ Минспорттуризма РФ от 23 декабря 2008 г. № 72 «Об утверждении Концепции развития кадрового потенциала молодежной политики в Российской Федерации» // Вестник Минспорттуризма РФ. 2008. № 3.

[2] См., напр.: *Романов В.П., Ширяева Н.А.* Непрерывное высшее образование: поэтапное обучение с ветвлением // The Scientific Heritage. 2022. № 97. С. 50.

государства. В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации предлагается вернуться к традиционной для нашей страны базовой подготовке специалистов с высшим образованием, а также указывается, что аспирантура будет выделена в отдельный уровень профессионального образования, задача которого готовить кадры для научной и преподавательской деятельности[1]. Данные предложения заслуживают безусловной поддержки как ввиду фактической политически мотивированной закрытости европейского образовательного пространства для российских студентов, так и по причине явной переоцененности преимуществ Болонских принципов в российских реалиях. К примеру, министр науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фальков, комментируя характерное для Болонской системы разделение высшего образования на уровни, справедливо обратил внимание на существующую некорректность смешения различных уровней подготовки и специальностей вкупе с их пересечением, что приводит к ситуации, когда выпускник гуманитарного профиля может поступить в магистратуру для освоения точных наук и квалификация такого специалиста по завершению обучения остается не вполне определенной[2].

Вместе с этим, признавая значительное влияние предварительной (в том числе на самых ранних этапах) подготовки исследователей на прирост научных и научно-педагогических кадров, обладающих ученой степенью доктора наук, определяющим является вопрос содержания подготовки соответствующих кадров в докторантуре, который требует уточнения в своем нормативно-правовом регулировании по ряду позиций.

Прежде всего, остается открытым вопрос о подготовке докторской диссертации вне докторантуры. Закон о науке, устанавливая общие требования к соискателям степени доктора наук (в виде подготовки на основе проведенных исследований диссертации и наличия ученой степени кандидата

---

[1] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г.

[2] См.: «Будут и бакалавриат, и магистратура». Министр Валерий Фальков раскрыл подробности отказа от Болонской системы // Коммерсантъ: [электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/amp/5381815 (дата обращения: 21.01.2024).

наук), диспозитивно устанавливает, что соответствующая диссертация может быть подготовлена в докторантуре организации, в которой создан соответствующий диссертационный совет, очевидно допуская подготовку работы и без привязки к статусу докторанта. При этом, как справедливо отмечают А.Ю. Соколов и О.А. Лакаев, такая альтернатива пользуется у исследователей гораздо большим спросом – мало того, что число лиц, осуществляющих подготовку докторской диссертации вне докторантуры, в разы превышает количество докторантов, так и процент защит у первых также значительно выше[1]. Иными словами, даже при наличии гарантированных государством ежемесячных выплат соискатели докторской степени не спешат в докторантуру, что явно указывает на многочисленные проблемы в нормативно-правовом регулировании, определяющем содержание подготовки кадров в докторантуре. Данное обстоятельство закономерно объясняется названными авторами неравномерной правовой политикой в отношении подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре и докторантуре, адаптацию которой к Болонской образовательной системе в условиях отечественного уклада нельзя признать успешной[2].

Другим фактически неурегулированным вопросом является правовой статус научного консультанта, равно как и в принципе его роль в процессе подготовки докторанта. Согласно Положению о докторантуре, для оказания помощи докторанту в подготовке диссертации принимающей организацией может быть назначен научный консультант из числа докторов наук, оплата труда такого специалиста осуществляется в порядке, установленном принимающей организацией. Данное положение, которым названным документом регулирование статуса научных консультантов и ограничивается, очевидно допускает ситуацию подготовки докторантом диссертации и без научного консультанта. Вопросы же прав, обязанностей, ответственности, а

---

[1] См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // RUDN Journal of Law. 2023. Т. 27. № 4. С. 895.

[2] См.: Там же. С. 888.

также материальных гарантий (за исключением представленной нормы, делегирующей данный вопрос образовательным и научным организациям) остаются нерешенными. Вместе с этим, несмотря на то, что докторант, в отличие от аспиранта, является, как было отмечено, профессиональным исследователем, обладающим ученой степенью кандидата наук, и не нуждается в научном руководителе, научное консультирование представляется объективно необходимым по причине значительно более высокой сложности и большего объема исследования, эффективное и своевременное проведение которого требует опыта доктора наук как с методологической стороны, так и с точки зрения учета новейших наработок соответствующей отрасли знаний. В связи с этим участие научного консультанта в подготовке докторантом исследования выглядит не просто факультативно-желательным, а императивно-обязательным в свете показанной ранее низкой эффективности института докторантуры. Иным вопросом является нормирование требований, предъявляемых к научному консультанту, а также совокупность его прав и обязанностей. Тогда как Положение о присуждении ученых степеней устанавливает требование к официальным оппонентам по диссертации о наличии публикаций в соответствующей сфере исследования, что выступает подтверждением их компетентности, в отношении наставника по научной работе высшего уровня сложности такого требования не предусмотрено. Следует согласиться с предложением о целесообразности введения данного требования с конкретизацией минимального количества публикаций в размере пяти[1] (данная цифра не закреплена в отношении официальных оппонентов нормативно, однако применяется фактически).

Круг прав и обязанностей научного консультанта также остается за пределами нормативной регламентации, находясь на уровне договорного регулирования. В то же время в отношении научного руководителя

[1] См.: Там же. С. 893.

Положение об аспирантуре содержит формальную определенность в отношении того, каким образом происходит научное руководство. Представляется, что круг общественных отношений, связанных с научным консультированием, представляет не меньшую значимость и также должен быть нормативно урегулирован.

Иным значимым аспектом статуса научного консультанта является порядок финансирования его деятельности. Отмеченная выше общая норма не создает прочной материальной базы для соответствующей работы, что негативно влияет на мотивацию научных консультантов. В свою очередь, речь идет не о руководстве дипломными, магистерскими или даже кандидатскими работами, а о контроле и направлении исследования высшей степени сложности, значительного объема и значимости для концептуального решения наиболее актуальных научных задач. Несмотря на закономерное отсутствие жестких требований к объему диссертации на соискание ученой степени доктора наук, фактически она может превышать 500 и 700 страниц машинописного текста, содержать десятки положений, выносимых на защиту, оценка которых должна производиться комплексно и системно с учетом следования цели и задачам исследования и существующей теоретической и эмпирической базы. Даже единовременное рецензирование подобной работы требует значительных временных и интеллектуальных затрат, не говоря о разработке темы и дальнейшем сопровождении работы на всех ее этапах вплоть до публичной защиты. Следует согласиться с исследователями, обращающими внимание на проблему недофинансирования системы высшего образования[1], с которой неразрывно связан и институт докторантуры и не являющийся в этом смысле исключением. В то же время представляется обоснованным утверждать, что работа по консультированию докторантов является сочетанием наставнической и научной работы высшего уровня

[1] См., напр.: *Клишина К.А.* Развитие и отличительные особенности системы высшего образования современной России // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 84–3. С. 91.

сложности, что должно отдельно оплачиваться в размере не меньшем, чем средняя заработная плата по региону. Нормирование подобных вопросов повлечет за собой нагрузку на федеральный бюджет в противовес существующему состоянию, неурегулированность которого фактически делает докторантуру финансируемой посредством внебюджетных доходов соответствующих организаций. Вместе с тем достижение цели заметного повышения эффективности докторантуры и приращения числа докторов наук в отсутствие финансовых обременений представляется труднодостижимым и едва ли возможным.

Возможное совершенствование механизма финансирования деятельности научных консультантов делает более актуальным вопрос ответственности за полученные результаты, который в настоящее время также не урегулирован. В значительной степени данная проблема решается вне нормативного регулирования, будучи охваченной таким понятием, как деловая репутация исследователя. Наработка научным консультантом профессионального авторитета посредством проведения успешных защит его учеников, вплоть до присвоения ученого звания профессора и далее, вместе с накапливаемым объемом знаний той или иной сферы науки, обусловливает интерес докторантов к работе под научным консультированием такого специалиста. В то же время формальному отсутствию обязанностей научного консультанта корреспондирует и отсутствие ответственности, что нельзя назвать приемлемым примером нормативного регулирования общественных отношений, значимость которых не оставляет сомнений. Не исключена ситуация, когда научный консультант в отсутствие адекватного финансирования своей деятельности по консультированию, о котором сказано выше, но при безусловном наличии значительного объема работы других видов, неизбежно присутствующего у каждого востребованного научного или научно-педагогического работника, обладающего ученой степенью доктора наук, отнесется к своим обязанностям формально, не предприняв все возможное для направления исследования в нужное русло и организации

успешной защиты. В таком случае докторант просто не доведет исследование до конца в обозначенный срок, либо не сможет найти поддержку диссертационного совета при голосовании по результатам защиты. Безусловно, обе такие ситуации могут возникнуть по причине различных обстоятельств, необязательно указывающих не недобросовестность научного консультанта. Вместе с тем систематическое возникновение таких ситуаций (в виде невыполнения индивидуального плана в срок либо отрицательного решения диссертационного совета по вопросу присуждения ученой степени доктора наук) может указывать на ненадлежащее выполнение или невыполнение научным консультантом своих обязанностей и может предусматривать отстранение от научного консультирования на определенный срок (на один год). Круг таких обязанностей представляется целесообразным установить нормативно, основой в данном случае может послужить Положение об аспирантуре в части установления обязанностей научного руководителя. В частности, это могут быть обязанности по:

оказанию докторанту содействия в выборе темы диссертации и составлении индивидуального плана;

осуществлению консультирования по вопросам подготовки диссертации (в том числе при необходимости выполнения экспериментов, технических разработок, при проведении наблюдений и измерений, изучении научно-технической информации, отечественного и зарубежного опыта по исследуемой тематике);

консультированию докторанта по вопросам подготовки диссертации к защите;

осуществлению первичного рецензирования подготовленного докторантом текста диссертации, а также текстов научных статей и (или) докладов, подготовленных докторантом в рамках выполнения индивидуального плана для представления на конференциях, симпозиумах и других коллективных обсуждениях;

осуществлению контроля за выполнением докторантом индивидуального плана.

В свою очередь, для докторанта особенности правового статуса, требующие нормативного закрепления, должны быть выстроены вокруг цели докторантуры в виде подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук. Соответственно, ключевой обязанностью, требующей официальной фиксации, должно стать выполнение индивидуального плана по аналогии с аспирантами (адъюнктами). Вместе с тем такой обязанности также должна корреспондировать и ответственность. На фоне очевидных различий аспирантуры и докторантуры в части специфики (и де-юре присутствия как такового) образовательного компонента, в докторантуре отсутствует механизм отчисления, который выступает для аспиранта, как и для любого обучающегося, наиболее строгой мерой дисциплинарной ответственности. Также это обстоятельство можно объяснить и спецификой проводимого докторантом исследования, которое, в отличие от кандидатской диссертации, очевидно сложнее, объемнее и поэтому менее прогнозируемо в части строгого соответствия индивидуальному плану. В то же время для дополнительного стимулирования докторантов к своевременной подготовке исследования, а также в целях равномерного распределения бремени ответственности между научным консультантом и докторантом, представляется целесообразным предусмотреть возможность отчисления из докторантуры в связи с невыполнением индивидуального плана по решению ученого (научного, научно-технического) совета организации, на базе которой действует докторантура.

Другой, тесно связанный с этим вопрос, также требующий уточнения для эффективного воплощения предложений, высказанных выше, – вопрос сроков подготовки исследования в докторантуре. На фоне многочисленных примеров пробельности действующего Положения о докторантуре, в части сроков подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук оно вполне определенно и устанавливает императивный трехлетний срок для

подготовки указанного исследования. Исключение может быть установлено договором в сторону сокращения данного срока. В данном случае, также признавая условность сравнения аспирантуры и докторантуры, однако наблюдая значительно более тщательную нормативную урегулированность первой, следует обратить внимание на сроки освоения образовательных программ в аспирантуре, которые по смыслу привязаны к срокам подготовки диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. В соответствии с федеральными государственными требованиями такой срок может варьироваться в зависимости от формы обучения (очная либо заочная) и научной специальности и составлять от 3 до 5 лет[1]. Таким образом, следуя буквальному толкованию нормативных установлений, подготовка диссертации на соискание ученой степени доктора наук требует времени, равного либо почти вдвое меньшего, чем подготовка диссертации на соискание ученой степени кандидата наук. Излишне говорить, что подобное положение вещей далеко от действительности. Более того, трехгодичный срок для подготовки докторского исследования выглядит наиболее реалистичным при условии значительных наработок соискателя по теме исследования, накопленных к моменту зачисления в докторантуру, либо в случае посвящения всего времени докторанта своему исследованию. Второй случай маловероятен по причине объемов финансового обеспечения докторанта, равного размеру минимального размера оплаты труда и очевидно требующего от докторанта осуществления трудовой деятельности, которая сопряжена с затратами времени и сил, необходимых также и для подготовки исследования в срок. Исследователю выгоднее и удобнее не быть привязанным к срокам, работая над докторской диссертацией в удобное время и планируя реализацию

[1] Приказ Минобрнауки России от 20 октября 2021 г. № 951 (в ред. от 7 февраля 2023 г.) «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)» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23.11.2021; 21.03.2023.

этапов подготовки самостоятельно по согласованию с фактическим научным консультантом, чей статус юридически не урегулирован, и чья работа не оплачивается, что также может вызвать вопрос такой оплаты неофициально. Возможность финансирования в случае наличия официального статуса докторанта, как было отмечено, для научного консультанта четко не определена, а для докторанта составляет сумму минимального размера оплаты труда, что непропорционально прилагаемым к работе усилиям и ее сложности с учетом необходимости соблюдения столь жестких сроков.

Как было отмечено выше, объем ежемесячных выплат, причитающихся докторанту, в размере минимального размера оплаты труда, не представляет собой ту сумму, которая может позволить докторанту значительно снизить объем выполняемой работы (к примеру, преподавательской ставки в вузе), либо вовсе отказаться от нее для сосредоточения на подготовке исследования в срок, установленный индивидуальным планом. Вкупе со сжатым сроком подготовки диссертации в докторантуре подобная мера стимулирования может фактически давать обратный эффект, не оказывая решающего влияния на материальное благополучие докторанта, но накладывая на него дополнительное обязательство, для своевременного выполнения которого необходима, фактически, полноценная двойная занятость – по трудовому договору для получения средств к существованию и по договору между направляющей организацией и докторантом. В результате исследователь прежде всего видит не преимущество, а риск в направлении в докторантуру, во избежание которого соглашается осуществлять подготовку исследования без ежемесячных выплат, но без контроля за соблюдением сроков. Преломление данной ситуации видится исключительно через повышение объема ежемесячных выплат до средней заработной платой по региону, за исключением случаев отказа докторанта от использования отпуска для подготовки диссертации. Указанные выплаты должны осуществляться за счет средств федерального бюджета. Вместе с сохранением положений о конкурсном отборе претендентов на направление в докторантуру данная мера

позволит сосредоточиться на наиболее талантливых претендентах, способных к подготовке докторского исследования и поддерживаемым в этом материально для полного сосредоточения на выполнении обязательств качественно и в срок. Интересный механизм поддержки обладателей ученых степеней можно встретить в практике регионального законодательства. Так, Саратовской областной Думой была введена мера, предусматривающая единовременную выплату в размере 400 и 450 тысяч рублей для молодых специалистов – кандидатов и докторов наук, которые устроились на промышленные предприятия[1]. Такой подход призван создавать условия для молодых высококвалифицированных кадров во избежание их трудовой миграции в иные регионы и обладает высоким потенциалом. Применительно к научно-педагогической сфере данная практика была воспринята также в Саратове – в Саратовской государственной юридической академии. В случае успешной и своевременной защиты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук вкупе с обязательством по осуществлению трудовой деятельности в данном вузе в течение трех лет для таких специалистов предусматриваются единоразовые стимулирующие выплаты в размере 250 000 и 500 000 рублей соответственно. Примечательно, что научный руководитель и научный консультант в таких случаях также получают единоразовую стимулирующую выплату в размере 100 000 и 250 000 рублей соответственно[2].

На федеральном же уровне для поддержки докторантов целесообразно развивать механизм грантовой поддержки. Следует согласиться с

---

[1] См.: Установлена новая мера поддержки молодых ученых // Саратовская областная Дума: [электронный ресурс] URL: https://srd.ru/index.php/80-lenta-novostej/novosty/38709-ustanovlena-novaya-mera-podderzhki-molodykh-uchenykh.html (дата обращения: 21.01.2024).

[2] См.: Положение об оплате труда работников федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (утв. 08.12.2015, в ред. решения ученого совета ФГБОУ ВО «СГЮА» от 26.09.2023, протокол № 10) // Саратовская государственная юридическая академия: [электронный ресурс] URL: http://сгюа.рф/documents/norm_doc/2021/pologenie_ob_OT.pdf (дата обращения: 21.01.2024).

исследователями, что данный механизм обладает привлекательностью для государства ввиду точечного выделения ресурсов, направляемых на поддержку наиболее талантливых специалистов, отобранных в результате соответствующего конкурсного отбора[1]. Необходимо развитие грантовых программ для докторантов с целью создания таких условий труда, которые смогут сделать докторантуру и статус доктора привлекательным, в том числе в общественном сознании, что имеет значимость в контексте повышения престижа научно-исследовательской деятельности, необходимого для притока новых кадров.

Еще один важный вид гарантий для докторантов, фактически применяемый, но не нашедший должного нормативного отражения, – право на длительный отпуск сроком до одного года (так называемый «творческий отпуск»). В соответствии с положениями Закона об образовании, педагогические работники имеют «право на длительный отпуск сроком до одного года не реже чем через каждые десять лет непрерывной педагогической работы в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования»[2]. В то же время данная мера очевидно неприменима к работникам научных учреждений, не относящимся к педагогическим работникам. Кроме того, привязка к десятилетнему стажу в данном случае не способствует снижению среднего возраста научных и научно-педагогических кадров, в частности – докторов наук. В связи с этим

[1] См., напр.: *Денисевич А.А.* Особенности подготовки докторантов в области истории в Республике Беларусь, Российской Федерации и Великобритании // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2022. Т. 4. № S (90). С. 51–56.
[2] См.: п. 4 ч. 5 ст. 46 Закона об образовании.

предлагается предусмотреть право ученого (научного, научно-технического) совета принимающей организации предоставления докторанту длительного отпуска на срок до одного года вне зависимости от трудового стажа, для проведения (завершения) работы над диссертацией на соискание ученой степени доктора наук.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие основные выводы.

Под докторантурой предлагается понимать форму подготовки научных кадров (докторантов), предусматривающую создание материальных и организационных условий для написания диссертации на соискание ученой степени доктора наук и подготовки ее к защите.

Нормативно-правовое регулирование понятия докторантуры, правового статуса докторанта и научного консультанта, а также содержания подготовки кадров в докторантуре, характеризуется значительной пробельностью и фрагментарностью, для устранения которых требуется продолжение исследования проблем данного института с целью выработки рекомендаций по его совершенствованию. В то же время уже сейчас можно сформулировать ряд предложений по уточнению нормативных положений, направленному на создание условий для докторантов и научных консультантов, что прямо влияет на эффективность докторантуры и системы подготовки научных и научно-педагогических кадров в целом.

Подготовка новых поколений исследователей начинается не в докторантуре и не в аспирантуре – эффективное воспроизводство научных кадров возможно исключительно посредством научно ориентированной работы с молодежью, проводимой организациями высшего образования. Данное направление целесообразно обозначить в стратегических документах, определяющих направления молодежной политики России, что позволит отнести уже проводимую вузами работу к приоритетным направлениям работы с молодежью.

Аспирантура и докторантура при наличии многочисленных проблем в нормативно-правовом регулировании и значительного числа вопросов

эффективности нуждаются в сохранении и развитии с учетом лучших практик отечественной системы высшего и послевузовского образования, а также в случае достаточного обоснования их применимости и зарубежных практик.

Правовой статус (в части установления прав, обязанностей, ответственности) докторанта и научного консультанта нуждается в нормативном урегулировании. При этом назначение научного консультанта должно быть обязательным ввиду его роли в подготовке исследования. В случае недобросовестного исполнения научным консультантом своих обязанностей он может быть отстранён от научного консультирования на один год. В случае невыполнения индивидуального плана докторантом он может быть отчислен из докторантуры.

Необходимо предусмотреть возможность длительного отпуска сроком до одного года для докторантов, работающих над исследованием либо завершающих его подготовку, что следует цели снижения среднего возраста научных и научно-педагогических кадров, а также существенное повышение уровня материальных гарантий докторанта и научного консультанта с установлением ежемесячных выплат в размере средней заработной платы по региону, за исключением случаев отказа докторанта от использования отпуска для подготовки диссертации. Указанные выплаты должны осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Совокупность предложенных мер, часть из которых требует финансирования за счет федерального бюджета, обладает значительным потенциалом и способна оказать существенное влияние как на повышение эффективности института докторантуры, так и реализацию кадровой политики в научно-исследовательской сфере в целом.

Заключение

Содержание представленной работы показывает высокий потенциал административно-правового регулирования как средства повышения эффективности сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. При этом существующий механизм такого регулирования нуждается в надлежащей организации, которая обеспечивается за счет реализации компетенции уполномоченных в этой сфере органов исполнительной власти по осуществлению властно-распорядительной деятельности, в том числе в области лицензирования, государственной аккредитации, государственного контроля (надзора). Сформулированные в работе выводы относительно направлений и мер по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере организации указанного механизма должны способствовать повышению результативности функционирования образовательных организаций высшего образования и научных организаций с точки зрения развития кадрового потенциала страны. Кроме того, потенциал предпринятого исследования может выходить за его рамки, стимулируя проведение последующих научных изысканий по данной проблематике.

Проведенное исследование показало ряд проблем в нормативно-правовом регулировании высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, что обусловливает необходимость повышенного внимания как федерального законодателя, так и органов государственного управления к вопросу о приведении своей нормативно-правовой базы в состояние, соответствующее современному этапу развития общества, его потребностям и стоящими перед государством вызовами, которые требуют принятия неотложных мер по повышению научно-технологического потенциала страны, наполнению всех сфер жизнедеятельности высококвалифицированными кадрами для недопущения отставания от экономически развитых государств.

Нуждается в совершенствовании компетенция федеральных органов исполнительной власти в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Указанные органы обладают широким кругом полномочий, охватывающим вопросы выработки и реализации образовательной и научно-технической политики. Однако современные тенденции показывают общую направленность развития управленческой деятельности, характерной чертой которого становится усиление использования цифровых технологий. С этой точки зрения необходимо более активное их внедрение в процессы контрольно-надзорной и позитивной управленческой деятельности органов власти, что связано с высоким уровнем оперативности и эффективности в построении взаимодействия между управляющим субъектом и объектом управления при использовании подобных технологий. Кроме того, нуждается в ревизии комплекс полномочий федеральных органов государственного управления с точки зрения развития возможностей непосредственного (без участия регулятора) осуществления образовательными организациями высшего образования отдельных функций публичного управления. Такого рода автономизация вузов необходима для обеспечения технологического прорыва и решения актуальных государственных задач. Развитие удаленного контроля вкупе с упрощением административных процедур и укреплением принципов реестровой модели предоставления государственных услуг могут способствовать предупреждению искусственного торможения развития самостоятельности образовательных организаций и сохранению должного уровня эффективности контроля над их функционированием.

В условиях назревшей потребности переформатирования уровней высшего образования в связи с выходом Российской Федерации из Болонской системы обращает на себя внимание пробельность законодательной регламентации компетенции Президента РФ в области экспериментальной деятельности, направленной на поиск путей совершенствования структуры высшего образования и определения места в ней аспирантуры.

Законодательством об образовании ему должны быть предоставлены собственные нормотворческие полномочия в данной области, включая апробацию скорректированных уровней профессионального образования на площадках отдельных образовательных организаций для выявления стратегических путей оптимизации общего механизма профессионального образования, что позволит привести указанное законодательство в соответствие с его конституционным полномочием по определению основных направлений внутренней политики.

Современное общество характеризуется повышением внимания к определению стратегических целей развития того или иного института, что подкрепляется принятием специального законодательства, устанавливающего четко выстроенный механизм стратегического планирования. Однако не по всем ключевым направлениям развития общества такой механизм сформирован. Это касается и области высшего образования, где принятие соответствующего акта могло бы придать деятельности органов исполнительной власти более целенаправленный и структурированный характер. В связи с этим своевременной представляется разработка с участием представителей академического сообщества Стратегии развития системы высшего образования в Российской Федерации, определяющей иерархическое планирование развития высшей школы с определением на федеральном уровне целей, принципов и общих направлений совершенствования высшего образования. При этом на региональном, муниципальном и локальном уровнях данные положения должны получать детализацию с установлением конкретных мероприятий и показателей, которых необходимо достигнуть.

Одной из ключевых функций органов исполнительной власти является осуществление государственного контроля (надзора). Проведенная в России реформа контрольно-надзорной деятельности, несмотря на ряд эффективных решений, к настоящему времени не показала всех возможностей соответствующего административно-правового института. В частности, это касается определения содержания государственного контроля (надзора) в

сфере высшего образования и задействования системы оценки и управления рисками. Необходимо дальнейшее совершенствование его понятийного аппарата и четкое закрепление мониторинга в системе высшего образования в качестве его неотъемлемой части, а также определение места информационно-аналитических систем в механизме контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования.

Одним из ключевых направлений научно-образовательной политики государства является подготовка научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), поскольку от ее состояния зависит возможность поступательного приращения научного потенциала страны, однако нормативно-правовое регулирование аспирантуры характеризуется рядом существенных недостатков, не позволяющих в полной мере раскрыть возможности соответствующего института. Решение выявленных проблем требует комплексного совершенствования законодательства об образовании, включая реформирование профессионального образования и выделение данной подготовки в качестве отдельного его уровня, а также усиление стимулирующего воздействия субъектов государственного управления на аспирантов (адъюнктов) и их научных руководителей.

Еще большими проблемами отличается подготовка кадров в докторантуре, которая выведена на подзаконный уровень и отличается фрагментарностью, хотя доктора наук входят в число высококвалифицированных кадров, от которых в первую очередь зависит повышение научно-технологического и образовательного потенциала страны и состояние фундаментальной науки. В связи с этим в представленной работе предлагается комплекс мер, направленных на нормативное урегулирование различных сторон правового статуса докторанта и его научного консультанта в части установления прав, обязанностей, ответственности. В частности, назначение научного консультанта предложено сделать обязательным ввиду его роли в подготовке исследования.

Содержащийся в настоящем исследовании комплекс идей может послужить платформой для развития науки административного права в части расширения представлений о способах повышения эффективности организации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Полученные результаты могут быть использованы в текущей законопроектной работе федерального законодателя, а также в нормотворческой и правореализационной деятельности субъектов федерального государственного управления для выработки подходов к оптимизации нормативно-правовой базы, документов стратегического планирования и методических документов, рассчитанных на подготовку кадров по программам высшего образования, научных и научно-педагогических кадров.

Перспективность полученных результатов видится в том, что выявленные проблемы организации и функционирования сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров могут стать отправной точкой для формирования предложений по совершенствованию законодательства об образовании, о науке и государственной научно-технической политике и иных нормативных правовых актов, которые так или иначе регулируют правоотношения, возникающие в данной сфере.

Следует учитывать, что имеющиеся в теории права разработки понятия «механизм правового регулирования», включая идеи относительно его элементов, не претендуют на бесспорность, что предопределяет дискуссионность тематики отраслевых научных исследований, связанных с данным механизмом, в том числе по вопросу механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Тем не менее представляется конструктивным выделение тех элементов, которые позволяют всесторонне раскрыть публично-управленческую сторону правового регулирования в данной сфере, в связи с чем в данной работе выделены такие элементы, как:

административно-правовые нормы; административные правоотношения; акты административного правоприменения; административно-правовые средства организующего воздействия на общественные отношения; меры административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения.

Понятие механизма административно-правового регулирования является не единственным системообразующим понятием для данного исследования. Оно определяет его внешние контуры, направления, по которым проводится исследование и выявляются проблемы правоустановления и правоприменения. Другим таким понятием является термин «высшее образование», с которым связаны содержательная сторона исследования и еще одно понятие – «подготовка научно-педагогических кадров», поскольку она в значительной мере (в части аспирантуры охватывается образовательным процессом). С учетом особой важности высшего образования для дальнейшего развития государства в работе формулируется данное понятие. Изложение в законодательстве об образовании его дефиниции является недостаточным, поскольку не позволяет раскрыть все особенности его уровней, в связи с чем в работе предлагается авторская формулировка понятия «высшее образование». Данная дефиниция в случае использования ее законодателем позволит устранить соответствующий пробел и определить четкие контуры высшего образования на основе его наиболее существенных признаков. Практический потенциал данного предложения состоит в возможности начать эффективную системную работу по совершенствованию системы высшего образования в современной России.

Качеством законодательства об образовании определяется реализация конституционного права на высшее образование. В целом вопрос о разработке и принятии нового закона об образовании ни исследователями, ни правоприменителями не ставится, но законодатель должен принимать меры по выявлению всех практических проблем реализации действующего законодательства для последующей модернизации механизма

административно-правового регулирования в данной сфере. Особенно это касается единства системы подготовки научно-педагогических и научных кадров, которого в настоящий момент в полной мере не наблюдается. Эффективная организация данной системы может способствовать достижению стратегической цели вхождения России в число стран-лидеров по объему научных исследований. В связи с этим одним из направлений совершенствования действующего законодательства об образовании является совмещение правового регулирования подготовки научных и научно-педагогических кадров и организации государственного управления этим процессом.

Одним из ключевых направлений оптимизации административно-правового регулирования в сфере высшего образования является модель его организации по схеме «бакалавриат – специалитет – магистратура», которая обусловлена участием России в Болонском процессе. За годы своего существования данная модель не всегда проявляла себя с положительной стороны. В полной мере не преодолено отношение к выпускникам бакалавриата со стороны работодателей как к «недоученным», что подталкивает их к поступлению в магистратуру, обучение в которой становится для многих из них формальным процессом, необходимым для получения соответствующего диплома. При этом образовательный потенциал магистратуры отходит на второй план, поскольку магистрант на протяжении всего срока обучения занят преимущественно решением проблем, не связанных с обучением в магистратуре. Этим усиливается стремление вузов расширить контингент обучающихся по программам специалитета; вносятся также предложения по введению новых специальностей. Означает ли это постепенный возврат к советской модели высшего образования в условиях, когда Болонская модель утрачивает для России свою актуальность?! Представляется, что советская модель показала свою эффективность на определенном этапе развития государства, но возврат к ней в прежнем виде не будет идти на пользу модернизации образования, которое должно отвечать на

вызовы современности и быть приспособленным для решения задач ускорения научно-технологического развития. В связи с этим перспективной задачей административно-правовой политики в сфере высшего образования становится разработка предложений законодателю, которые направлены на формирование механизмов, заменяющих обусловленную Болонской системой модель организации высшего образования, и иное структурирование системы подготовки кадров по соответствующим программам. При этом должны учитываться эффективные советские практики и новые походы, отвечающие потребностям ускоренного развития всех сфер жизни общества.

Следует признать наличие больших перспектив развития системы высшего образования современной России, вытекающих из ее участия в ЕАЭС и БРИКС. Их наиболее полной реализации должны способствовать разработка действенного механизма взаимного признания высшего образования и ученых степеней, проведение взвешенной информационной и адаптационной политики в отношении обучающихся, развитие взаимодействия, обеспечивающего решение наиболее актуальных государственных задач государств – участников указанных организаций, что требует определения формы и содержания нового образовательного пространства.

Перспективы развития системы высшего образования не ограничиваются лишь оптимизацией его уровней. Механизм административно-правового регулирования предполагает, прежде всего, наличие норм, определяющих компетенцию соответствующих органов исполнительной власти. В связи с этим представляется логичной доработка законодательства об образовании, в котором не определены пределы нормотворческого усмотрения федеральных субъектов государственного управления, что неоправданно повышает их активность в сфере подзаконного правотворчества и усиливает бюрократическую нагрузку на вузы. Целесообразно изучение положительного опыта нормативно-правового регулирования управления высшим образованием в субъектах Российской Федерации, так как обобщение их практик позитивного организационно-

побудительного воздействия на участников образовательных отношений может быть использовано для дополнения федерального законодательства об образовании.

Таким образом, сформулированные в работе выводы направлены на развитие административно-правовой науки в части углубления представлений о механизме административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, что может послужить теоретической основой для последующего совершенствования законодательства об образовании и о науке и государственной научно-технической политике.

Библиографический список использованных источников

1. Международные нормативные правовые акты.

1.1 Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 21 мая 2010 г. № 483 «О Соглашении о сотрудничестве государств - членов Евразийского экономического сообщества в сфере аттестации и/или аккредитации образовательных организаций/учреждений (образовательных программ)» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

1.2 Постановление № 51-20 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Согласованном словаре терминов в области образования» (Принято в г. Санкт-Петербурге 27 ноября 2020 г.) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2021. № 73 (ч. 3).

2. Правовые акты Российской Федерации.

2.1 Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 04.07.2020.

2.2 Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45, ст. 7061.

2.3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 30 ноября 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I), ст. 1; Рос. газета. 2024. 6 дек.

2.4 Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» //

Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4137; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.

2.5 Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2024 г.) «О рекламе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232; 2024. № 48, ст. 7218.

2.6 Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) «Об автономных учреждениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45, ст. 4626; 2022. № 48, ст. 8315.

2.7 Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6249; 2024. № 33 (ч. II), ст. 5006.

2.8 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 8 июля 2024 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2024. № 29, ч. II, ст. 4101.

2.9 Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «Об инновационном центре “Сколково”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40, ст. 4970; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.

2.10 Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2716; 2024. № 33 (ч. II), ст. 5006.

2.11 Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 26 февраля 2024 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. I), ст. 7020; 2024. № 10, ст. 1308.

2.12 Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598; 2024. № 33 (ч. II), ст. 5025.

2.13 Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (в ред. от 14 марта 2022 г.) «О парламентском контроле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19, ст. 2304; 2022. № 12, ст. 1785.

2.14 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 13 июля 2024 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378; 2024. № 29 (ч. III), ст. 4106.

2.15 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213; 2024. № 1 (ч. I), ст. 64.

2.16 Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3951; 2019. № 30, ст. 4142.

2.17 Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 (ч. I), ст. 4765; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4928.

2.18 Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 8 августа 2024 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ч. I, ст. 5007; 2024. № 33 (ч. I), ст. 4985.

2.19 Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 15 мая 2024 г.) «О федеральной территории “Сириус”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583; 2024. № 21, ст. 2650.

2.20 Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801.

2.21 Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2023. № 14, ст. 2394.

2.22 Указ Президента РФ от 14 февраля 2010 г. № 182 (в ред. от 27 ноября 2023 г.) «О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов, аспирантов, адъюнктов, слушателей и курсантов образовательных учреждений высшего профессионального образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 8, ст. 837; 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

2.23 Указ Президента РФ от 14 сентября 2011 г. № 1198 (в ред. от 27 ноября 2023 г.) «О стипендиях Президента Российской Федерации для студентов и аспирантов, обучающихся по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 38, ст. 5369; 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

2.24 Указ Президента РФ от 11 декабря 2015 г. № 617 (в ред. от 25 декабря 2018 г.) «О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации "Российское общество "Знание"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50, ст. 7145; 2018, № 53 (ч. I), ст. 8610.

2.25 Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20, ст. 2817; 2020. № 30, ст. 4884.

2.26 Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30, ст. 4884.

2.27 Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

2.28 Указ Президента РФ от 21 сентября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 39, ст. 6590.

2.29 Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 46, ст. 7977.

2.30 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Рос. газета. 2023. 22 февраля.

2.31 Указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 343 (в ред. от 26 июня 2023 г.) «О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 20, ст. 3535; 2023. № 27, ст. 4980.

2.32 Указ Президента РФ от 27 ноября 2023 г. № 902 «О стипендии Президента Российской Федерации для аспирантов и адъюнктов, проводящих научные исследования в рамках реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

2.33 Указ Президента РФ от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 10, ст. 1373.

2.34 Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20, ст. 2584.

2.35 Указ Президента РФ от 11 мая 2024 г. № 326 (в ред. от 17 июня 2024 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20, ст. 2590; 2024. № 26, ст. 3639.

2.36 Распоряжение Президента РФ от 25 ноября 1992 г. № 723-рп «О Российском союзе ректоров» // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1992. № 22, ст. 1900.

2.37 Распоряжение Президента РФ от 6 сентября 1993 г. № 613-рп (в ред. от 27 ноября 2023 г.) «Об утверждении Положения о стипендиях Президента Российской Федерации» // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 37, ст. 3451; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 49 (ч. III), ст. 8722.

2.38 Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 260 (в ред. от 26 февраля 2021 г.) «О мерах по государственной поддержке молодых российских ученых - кандидатов наук и докторов наук и ведущих научных школ Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 18, ст. 1686; 2021. № 10, ст. 1601.

2.39 Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2009 г. № 364 (в ред. от 5 февраля 2024 г.) «О стипендиях Правительства Российской Федерации для аспирантов и студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета по очной форме в федеральных государственных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным образовательным программам высшего образования и среднего профессионального образования» // Собр.

законодательства Рос. Федерации. 2009. № 18 (2 ч.), ст. 2253; 2024. № 7, ст. 960.

2.40 Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 (в ред. от 7 ноября 2024 г.) «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 5, ст. 739; 2024. № 47, ст. 7113.

2.41 Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 34, ст. 4448.

2.42 Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 16 октября 2024 г.) «О порядке присуждения ученых степеней» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 40 (ч. III), ст. 5074; 2024. № 43, ст. 6403.

2.43 Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 (в ред. от 1 октября 2018 г.) «Об утверждении Положения о докторантуре» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1759; 2018. № 41, ст. 6260.

2.44 Постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 237 (в ред. от 25 января 2024 г.) «Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 14, ст. 1996; 2024. № 5, ст. 710.

2.45 Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2016 г. № 1390 (в ред. от 28 июня 2021 г.) «О формировании стипендиального фонда» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V), ст. 7655; 2021. № 27 (ч. III), ст. 5415.

2.46 Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 (в ред. от 22 июня 2024 г.) «Об утверждении государственной программы

Российской Федерации “Развитие образования”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (ч. II), ст. 375; 2024. № 26, ст. 3677.

2.47 Постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 (в ред. от 28 ноября 2024 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 26, ст. 3851; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 29.11.2024.

2.48 Постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 (в ред. от 3 октября 2023 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5344; 2023. № 41, ст. 7341.

2.49 Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1490 (в ред. от 20 июня 2024 г.) «О лицензировании образовательной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 39, ст. 6067; 2024. № 26, ст. 3667.

2.50 Постановление Правительства РФ от 13 мая 2021 г. № 729 (в ред. от 29 ноября 2023 г.) «О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 22, ст. 3823; 2023. № 49 (ч. IV), ст. 8770.

2.51 Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 «Об утверждении Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 49 (ч. II), ст. 8308.

2.52 Постановление Правительства РФ от 19 мая 2023 г. № 797 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательной деятельности и о признании утратившим силу постановления Правительства

Российской Федерации от 14 января 2022 г. № 3» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. I), ст. 4134.

2.53 Постановление Правительства РФ от 19 октября 2023 г. № 1738 «Об утверждении Правил выявления детей и молодежи, проявивших выдающиеся способности, и сопровождения их дальнейшего развития» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 43, ст. 7737.

2.54 Постановление Правительства РФ от 20 октября 2023 г. № 1746 «О порядке присвоения ученых званий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 44, ст. 7874.

2.55 Постановление Правительства РФ от 27 мая 2024 г. № 692 «О стипендиях имени А.И. Солженицына» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 23 (ч. I), ст. 3173.

2.56 Постановление Правительства РФ от 30 мая 2024 г. № 723 «О стипендиях имени В.А. Туманова» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 23 (ч. II), ст. 3199.

2.57 Распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2012 г. № 2006-р (в ред. от 12 марта 2016 г.) «Об утверждении плана мероприятий по развитию и повышению конкурентоспособности ведущих университетов России среди мировых научно-образовательных центров» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45, ст. 6288; 2016. № 12, ст. 1701.

2.58 Распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2018 г. № 1293-р (в ред. от 8 октября 2024 г.) «Об утверждении перечней организаций, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, Министерству просвещения Российской Федерации, Рособрнадзору и признании утратившими силу актов Правительства РФ» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27, ст. 4137; 2024. № 42, ст. 6288.

2.59 Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 30 сентября 2022 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр.

законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7 (ч. II), ст. 702; 2022. № 41, ст. 7109.

2.60 Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р (в ред. от 22 июля 2024 г.) «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021-2030 годы)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 3, ст. 609; 2024. № 31, ст. 4666.

2.61 Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3697-р «О реализации программы стратегического академического лидерства "Приоритет-2030"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 2 (ч. II), ст. 521.

2.62 Распоряжение Правительства РФ от 20 декабря 2021 г. № 3718-р (в ред. от 31 января 2024 г.) «О плане мероприятий по реализации в 2022-2025 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 1 (ч. IV), ст. 261; 2024. № 6, ст. 892.

2.63 Распоряжение Правительства РФ от 5 марта 2022 г. № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 11, ст. 1748.

2.64 Распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2024 г. № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 36, ст. 5484.

2.65 Постановление Минтруда России от 21 августа 1998 г. № 37 (в ред. от 27 марта 2018 г.) «Об утверждении Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2.66 Решение Минобразования РФ от 10 ноября 1998 г. № 2803/50-28 «Об утверждении Типового положения о совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации» // Бюллетень Минобразования РФ. 1999. № 3.

2.67 Приказ Минспорттуризма РФ от 23 декабря 2008 г. № 72 «Об утверждении Концепции развития кадрового потенциала молодежной политики в Российской Федерации» // Вестник Минспорттуризма РФ. 2008. № 3.

2.68 Приказ Минздравсоцразвития РФ от 11 января 2011 г. № 1н (в ред. от 25 января 2023 г.) «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования» // Рос. газета. 2011. 13 мая; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.02.2023.

2.69 Приказ Минобрнауки России от 15 марта 2013 г. № 185 (в ред. от 21 апреля 2016 г.) «Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания» // Рос. газета. 2013. 26 июня; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 23.05.2016.

2.70 Приказ Минобрнауки России от 19 ноября 2013 г. № 1259 (в ред. от 17 августа 2020 г.) «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» // Российская газета. 2014. 12 февраля; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.09.2020.

2.71 Приказ Министерства образования и науки РФ от 25 февраля 2014 г. № 139 г. «Об установлении требований к студентам, обучающимся по очной форме обучения за счёт бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ и

местных бюджетов, которым назначается государственная академическая стипендия» // Рос. газета. 2014. 14 марта.

2.72 Приказ Минобрнауки России от 28 марта 2014 г. № 247 (в ред. от 5 августа 2021 г.) «Об утверждении Порядка прикрепления лиц для сдачи кандидатских экзаменов, сдачи кандидатских экзаменов и их перечня» // Рос. газета. № 145, 02.07.2014; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.10.2021.

2.73 Приказ МВД России от 12 марта 2015 г. № 321 (в ред. от 31 марта 2022 г.) «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 36; Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.05.2022; 31.05.2023.

2.74 Приказ Минобрнауки России от 29 июня 2015 г. № 636 (в ред. от 27 марта 2020 г.) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета и программам магистратуры» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 24.07.2015; 06.04.2020.

2.75 Приказ МВД России от 3 марта 2016 г. № 100 (в ред. от 24 сентября 2019 г.) «Об организации контроля за деятельностью образовательных организаций, находящихся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

2.76 Приказ Минобрнауки России от 10 ноября 2017 г. № 1093 (в ред. от 14 декабря 2023 г.) «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.12.2017; 15.02.2024.

2.77 Приказ Минпросвещения России № 190, Рособрнадзора № 1512 от 7 ноября 2018 г. (с изм. от 16 марта 2021 г.) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 11.12.2018; 02.04.2021.

2.78 Приказ Минобрнауки России от 2 марта 2020 г. № 268 «Об утверждении Административного регламента Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по присвоению ученых званий профессора и доцента» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 21.08.2020.

2.79 Приказ Минобрнауки России от 21 августа 2020 г. № 1076 (в ред. от 16 ноября 2023 г.) «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 14.09.2020; 27.11.2023.

2.80 Приказ Минобрнауки России от 13 января 2021 г. № 5 «Об утверждении Административного регламента Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче по ходатайствам образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций разрешений на создание на их базе советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, определению и изменению составов этих советов, определению перечня научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 12.04.2021.

2.81 Приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118 (в ред. от 24 июля 2023 г.) «Об утверждении номенклатуры научных специальностей,

по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 06.04.2021; 23.08.2023.

2.82 Приказ Минобрнауки России от 31 мая 2021 г. № 432 «Об утверждении перечня целевых показателей эффективности реализации программ развития образовательных организаций высшего образования, которым предоставляется поддержка в рамках программы стратегического академического лидерства “Приоритет-2030”, и методик их расчета» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23.06.2021; 07.09.2022.

2.83 Приказ Минобрнауки России от 13 октября 2021 г. № 942 «О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 16.11.2021.

2.84 Приказ Минобрнауки России от 20 октября 2021 г. № 951 (в ред. от 7 февраля 2023 г.) «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)» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 23.11.2021; 21.03.2023.

2.85 Приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 29.11.2021.

2.86 Приказ Минцифры России от 28 февраля 2022 г. № 143 (в ред. от 29 декабря 2023 г.) «Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации” и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

2.87 Приказ Министра обороны РФ от 30 мая 2022 г. № 308 (в ред. от 17 апреля 2024 г.) «Об организации образовательной деятельности в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.07.2022; 27.05.2024.

2.88 Приказ Министра обороны РФ от 31 мая 2022 г. № 309 «Об организации деятельности адъюнктуры военных образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 04.07.2022.

2.89 Приказ Рособрнадзора от 10 августа 2022 г. № 859 «Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 14.12.2022.

2.90 Приказ Рособрнадзора от 27 сентября 2022 г. № 1029 (в ред. от 27 сентября 2022 г.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 02.12.2022.

2.91 Приказ Рособрнадзора от 14 марта 2023 г. № 385 «Об утверждении докладов о результатах обобщения правоприменительной практики Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки при осуществлении видов федерального государственного контроля (надзора)» // Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. 2022. № 4 (60). С. 13–24.

2.92 Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.05.2023.

2.93 Приказ Рособрнадзора от 4 июля 2023 г. № 1287 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по государственной аккредитации образовательной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 18.08.2023.

2.94 Приказ Минобрнауки России от 28 августа 2023 г. № 822 «Об утверждении порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на обучение за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов либо за счет собственных средств

организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе средств, полученных от приносящей доход деятельности, добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.09.2023.

2.95 Приказ Минобрнауки России от 7 сентября 2023 г. № 879 (в ред. от 19 ноября 2024 г.) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и дополнительных (специфических) требований к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/upload/iblock/7fd/h7v8fo2nfp2u1xjhtmj4okiva2qel9u3.pdf (дата обращения: 13.12.2024).

2.96 Приказ Минобрнауки России от 22 января 2024 г. № 33 «Об утверждении перечней целевых показателей эффективности реализации программ развития российских образовательных организаций высшего образования, которым предоставляются гранты в форме субсидий из федерального бюджета в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2021 г. № 729 "О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства "Приоритет-2030", и методик расчета указанных показателей» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 20.03.2024.

2.97 Приказ ФСИН России от 25 марта 2024 г. № 211 «Об учреждении именных стипендий для курсантов образовательных организаций высшего образования Федеральной службы исполнения наказаний и утверждении Условий их выплаты» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 24.04.2024.

2.98 Паспорт национального проекта «Наука», который утвержден президиумом Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Документ опубликован не был. Доступ справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2.99 Паспорт национального проекта «Образование» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Документ опубликован не был. Доступ справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2.100 Методика формирования и развития профессиональной культуры государственного органа, утв. Минтрудом России // Документ опубликован не был. Доступ справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2.101 Письмо Минобразования России от 2 октября 2002 г. № 15–52–468/15-01-21 «О развитии студенческого самоуправления в Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2002. № 30.

2.102 Письмо Минобрнауки России от 8 августа 2012 г. № АК-120/05 «О проведении мониторинга федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования» // Документ предоставлен не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2.103 Письмо Минобрнауки России от 20 марта 2014 г. № АК-634/05 «О проведении самообследования образовательных организаций высшего образования» // Официальные документы в образовании. 2014. № 13.

2.104 Письмо Минобрнауки России от 22 октября 2015 г. № 08–1729 «О направлении методических рекомендаций» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2.105 Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 22 июля 2021 г. № Ва-7293/06-1762 «О государственной аккредитации программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

2.106 Письмо Минпросвещения России от 15 августа 2022 г. № 03-1190 «О направлении методических рекомендаций» // Официальные документы в образовании. 2022. № 29.

2.107 Постановление Государственного Совета Республики Крым от 25 ноября 2015 г. № 858-1/15 (в ред. от 14 декабря 2020 г.) «О премиях Государственного Совета Республики Крым студентам образовательных организаций высшего образования, осуществляющих образовательную деятельность на территории Республики Крым, "За научные достижения в сфере приоритетных направлений развития Республики Крым"» // Крымские известия. 2015. 3 декабря; 2020. 17 декабря.

2.108 Постановление Губернатора Ленинградской области от 7 мая 2018 г. № 22-пг (в ред. от 14 сентября 2021 г.) «Об утверждении Порядка организации практической подготовки при проведении практики студентов образовательных организаций высшего образования в Администрации Ленинградской области и аппаратах мировых судей Ленинградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 15.05.2018; 14.09.2021.

2.109 Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22 декабря 2014 г. № 1230 (в ред. от 23 июля 2021 г.) «Об именных стипендиях Правительства Санкт-Петербурга победителям и лауреатам конкурса «Студент года» в системе высшего образования в Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга http://www.gov.spb.ru, 30.12.2014; 28.07.2021.

2.110 Постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2017 г. № 1038-ПП (в ред. от 29 августа 2019 г.) «О грантах федеральным государственным образовательным организациям высшего образования и федеральным государственным учреждениям» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2018. № 1; 2019. № 49.

3. Утратившие силу нормативные правовые акты.

3.1 Положение о распределении и использовании в народном хозяйстве выпускников высших и средних специальных учебных заведений, утв. Гособразованием СССР, Госпланом СССР, Госкомтрудом СССР, Минфином СССР, Минюстом СССР 1 августа 1988 г. // Бюллетень Гособразования СССР. 1988. № 11.

3.2 Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1797.

3.3 Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 35, ст. 4135.

3.4 Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 281 «О Федеральном агентстве по науке и инновациям» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2563.

3.5 Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 288 «О Федеральном агентстве по образованию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 2570.

3.6 Приказ Минобрнауки России от 25 ноября 2021 г. № 1094 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 29.11.2021.

4. Судебная практика

4.1 Определение Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2004 г. № 167-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф.Ф. Чертовского на нарушение его конституционных прав положением части первой статьи 177 Трудового кодекса Российской Федерации» // Официальные документы в образовании. 2004. № 31.

4.2 Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2008 г. № 1088-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Процевской Натальи Александровны на нарушение ее конституционных прав

Федеральным законом "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в части проведения единого государственного экзамена", Постановлением Правительства Российской Федерации "Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена" и Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.3 Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1696-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Исламовой Янии Ильдаровны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 1 и пункта 3 статьи 6 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.4 Постановление Конституционного Суда РФ от 17 апреля 2018 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта "а" пункта 2 статьи 24 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" в связи с жалобой гражданина П.А. Спиридонова и запросом Бугульминского городского суда Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 4.

4.5 Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за январь – июль 2014 г., утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 сентября 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 11.

4.6 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2022. № 3.

4.7 Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 8 июля 2015 г. № 74-АПГ15-11 // Документ

опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.8 Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2020 г. № 5-КА20-4 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.9 Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда от 23 августа 2023 г. по делу № 5-КАД23-43-К2 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.10 Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 марта 2023 г. № 88-5836/2023 по делу № 2-417/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.11 Определение Судебной коллегии по гражданским делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17 ноября 2022 г. по делу № 8Г-28554/2022 // Официальный сайт Второго кассационного суда общей юрисдикции. URL: https://2kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=7806525&case_uid=a6d30821-bd9e-429b-a837-171516155cf6&delo_id=2800001&new=2800001 (дата обращения: 16.12.2024).

4.12 Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15 августа 2016 г. № Ф06-11653/2016 по делу № А12-43899/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.13 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13 июля 2017 г. № Ф05-9090/2017 по делу № А40-159560/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.14 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17 августа 2017 г. № Ф05-11121/2017 по делу № А40-207744/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.15 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13 февраля 2018 г. № Ф05-20449/2017 по делу № А40-37438/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.16 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 4 июня 2018 г. № Ф05-7936/2018 по делу № А40-155775/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.17 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11 октября 2018 г. № Ф05-9207/2018 по делу № А40-153713/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.18 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31 января 2019 г. № Ф05-23387/2018 по делу № А40-116181/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.19 Апелляционное определение Московского городского суда от 7 декабря 2023 г. по делу № 33а-5781/2023 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4.20 Решение судьи Промышленного районного суда города Ставрополя от 29 октября 2024 г. по делу № 2-5930/2024 // Официальный сайт Промышленного районного суда города Ставрополя. URL: https://promyshleny--stv.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=415292873&case_uid=41a99e04-5e00-4322-ad26-b384c84ceb36&delo_id=1540005&new= (дата обращения: 16.12.2024).

Литература:

5. Монографии, пособия, книги.

5.1 Административное право. Административный процесс: учебник / Под ред. М.А. Лапиной, Г.Ф. Ручкиной. М.: ЮСТИЦИЯ, 2022. 576 с.

5.2 Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. 687 с.

5.3 Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 352 с.

5.4 Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 736 с.

5.5 Административно-процессуальное право: курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 399 с.

5.6 Административно-процессуальное право: учебник / Под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.

5.7 Алексеев П.В. Предмет, структура и функции диалектического материализма. М.: Изд-во Московского университета, 1978. 336 с.

5.8 Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юридическая литература, 1966. 187 с.

5.9 Алексеев С.С. Теория права. М.: Бек, 1995. 320 с.

5.10 Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: учебник. М.: Зерцало-М, 2011. 520 с.

5.11 Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Концепция интеграции правовых явлений, связанных с развитием современных цифровых технологий, в российскую правовую систему // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 151-164.

5.12 Аристотель. Метафизика. Перевод с греческого П.Д. Первова и В.В. Розанова. М.: Институт философии, теологии и истории Св. Фомы, 2006. 232 с.

5.13 Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. М.: Экономика, 2000. 302 с.

5.14 Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.

5.15 Багдасарян В.Э. Россия – Запад: цивилизационная война. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2017. 410 с.

5.16 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. 784 с.

5.17 Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2007. 528 с.

5.18 Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 3-е изд. пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. 816 с.

5.19 Бедный Б.И., Серова Т.В. Оценка эффективности подготовки научных кадров в аспирантуре. Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2012. 136 с.

5.20 Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 920 с.

5.21 Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. 264 с.

5.22 Вебер М. Избранные произведения: перевод с немецкого. М.: Прогресс, 1990. 804 с.

5.23 Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Предмет и понятие. Ч. 1. М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. 111 с.

5.24 Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2017. 288 с.

5.25 Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: учебник для вузов. В 3 ч. Ч. 1. М.: Дашков и К°, 2003. 978 с.

5.26 Гречкина О.В., Майоров В.И. Административный процесс в Российской Федерации: учебное пособие. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. 186 с.

5.27 Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В. Государственная гражданская служба: учебный курс. М.: Дело и сервис, 2014. 624 с.

5.28 Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск: Средне-Уральское книжное издательство, 1973. 247 с.

5.29 Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: учебное пособие. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 560 с.

5.30 Зборовский Г.Е., Амбарова П.А. Социология высшего образования: монография. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2019. 539 с.

5.31 Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 152 с.

5.32 Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2023. 232 с.

5.33 Ильинский И.М. Образовательная революция. М.: Изд-во Московской гуманитарно-социальной академии, 2002. 591 с.

5.34 Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 3: Практика реализации права. Правоприменительная практика. Ярославль: ЯрГУ, 1997.130 с.

5.35 Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. 560 с.

5.36 Ковкель Н.Ф., Селютина Е.Н., Холодов В.А. История и методология юридической науки. Учебное пособие для магистров. Орел: ОФ РАНХиГС, 2015. 176 с.

5.37 Кожевина М.А., Ашенова Т.М. История и методология юридической науки. Часть II. Методология юридической науки: учебное пособие. Омск: Омская юридическая академия, 2017. 61 с.

5.38 Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 1999. 320 с.

5.39 Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.

5.40 Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: Щит-М, 1999. 280 с.

5.41 Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. 142 с.

5.42 Кравченко А.И., Анурин В.Ф. Социология: учебное пособие для вузов. СПб: Питер, 2003. 432 с.

5.43 Липчиу Н.В., Липчиу К.И. Методология научного исследования: учебное пособие. Краснодар: КубГАУ, 2013. 290 с.

5.44 Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. 280 с.

5.45 Малышев Е.А. Административно-правовые средства регулирования внешней трудовой миграции в Российской Федерации. 2-е изд., стереотипное. М.: ИНФРА-М, 2016. 194 с.

5.46 Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 266 с.

5.47 Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2017. 183 с.

5.48 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2001. 776 с.

5.49 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 511 с.

5.50 Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1987. 293 с.

5.51 Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Консультант Плюс, 2009. 617 с.

5.52 Мкртчян Е.Р. Воспроизводство научно-педагогических кадров в вузах России как система: состояние, проблемы и перспективы функционирования: монография. Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2018. 304 с.

5.53 Модернизация Российского образования: документы и материалы / Под ред. Э.Д. Днепрова. М.: ГУ ВШЭ, 2002. 330 с.

5.54 Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 464 с.

5.55 Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под. ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч. 1. Воронеж: Издательство ВГУ, 2016. 760 с.

5.56 Общее административное право: учебник в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / Под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж. издательский дом ВГУ, 2017. 820 с.

5.57 Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. 468 с.

5.58 Платон. Собрание сочинений в 4-х т. Т. 2. Перевод с древнегреческого. М.: Мысль, 1993. 528 с.

5.59 Пономарев А.Б., Пикулева Э.А. Методология научных исследований: учебное пособие. Пермь: Изд-во Пермского национального исследовательского политехнического университета, 2014. 186 с.

5.60 Поощрительные санкции в праве: общетеоретический и отраслевой аспекты: монография / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2016. 400 с.

5.61 Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юридическая литература, 1984. 224 с.

5.62 Радько Т.Н. Теория государства и права: учебное пособие. М.: Российская академия адвокатуры, 2001. 412 с.

5.63 Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс: учебник. 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2023. 578 с.

5.64 Российская молодежь: образование и наука / Под ред. Л.М. Гохберга, Я.И. Кузьминова. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 70 с.

5.65 Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 640 с.

5.66 Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Издательство Юридического института, 2002. 471 с.

5.67 Стахов А.И., Кононов П.И. Исполнительное административно-процессуальное право: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2022. 373 с.

5.68 Стахов А.И., Писенко К.А., Порываев С.А., Мустафина-Бредихина Д.И. Административный процесс по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений: монография. М.: РГУП, 2023. 372 с.

5.69 Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. 340 с.

5.70 Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. 704 с.

5.71 Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права: конспект лекций ординарного профессора по кафедре государственного права и административного И.Т. Тарасова. В 2 т. Т. 1. Ярославль: Типо-лит. Г. Фальк, 1888. 386 с.

5.72 Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2001. 264 с.

5.73 Теория государства и права: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. М.М. Рассолова, А.И. Клименко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. 343 с.

5.74 Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 656 с.

5.75 Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 5-е изд., перераб. и доп. М: Норма: ИНФРА-М, 2023. 552 с.

5.76 Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. М.Ю. Тихомирова, 2005. 697 с.

5.77 Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М.: Юринформцентр, 1999. 380 с.

5.78 Фролов С.С. Социология: учебное пособие. М.: Наука, 1994. 255 с.

5.79 Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: учеб. пособие. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2001. 102 с.

5.80 Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии. М.: Прогресс, 1969. 237 с.

6. Статьи

6.1 Абдулкадыров Ю.Н. Патриотизм как идейная основа формирования российской гражданской нации // Манускрипт. 2021. Т. 14. № 8. С. 1632–1636.

6.2 Агамирова Е.В., Косарева Н.В., Агамирова Е.В., Улякина Н.А. Повышение качеств высшего образования в системе государственного регулирования // Современная высшая школа: инновационный аспект. 2021. Т. 13. № 3. С. 35-42.

6.3 Агапова Е.Н. Структурные изменения в российских вузах в контексте проблемы автономности // Теория и практика общественного развития. 2015. № 19. С. 25-29.

6.4 Алексахина В.Г., Игнатова О.В. Участие России в процессах регионализации высшего образования // Вопросы региональной экономики. № 1 (46). 2021. С. 215-222.

6.5 Алексеев А. О путях развития юридического образования в СССР // Советское государство и право. 1941. № 5. С. 103–107.

6.6 Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12-19.

6.7 Амбарова П.А., Зборовский Г.Е., Никольский В.С., Шаброва Н.В. Академическая и социокультурная адаптация студентов в вузах России // Высшее образование в России. 2022. Т. 31. № 12. С. 9-30.

6.8 Амиров Р.А. О необходимости принятия в стране документа стратегического планирования «Стратегия развития системы высшего образования в Российской Федерации на период до 2030 года» // Управленческое консультирование. 2020. № 6. С. 123-135.

6.9 Анкудинова Я.С. Генезис научных взглядов в сфере определения сущности контрольно-надзорной деятельности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7 (73). № 4. С. 299-307.

6.10 Афанасьев А.Н., Пахомов Н.Н. Профилактика коррупционных проявлений в высшей школе // Высшее образование сегодня. 2020. № 3. С. 65-72.

6.11 Афанасьев К.К. Механизм административно-правового регулирования: философско-правовые аспекты // Проблемы права: теория и практика. 2019. № 45. С. 103-114.

6.12 Балашова Т.Н. Проблемы реализации права на образование в условиях информационно-цифровой реальности и развития искусственного интеллекта // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2021. № 4 (60). С. 78-85.

6.13 Банникова Л.Н., Боронина Л.Н. Институциональные основы и проблемы подготовки инженеров-исследователей в условиях аспирантуры //

Известия Уральского федерального университета. Серия 1: Проблемы образования, науки и культуры. 2015. № 1 (135). С. 60-69.

6.14 Барабанова С.В., Бахрах Д.Н. Проблемы и пробелы правового регулирования ответственности в сфере образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. № 2. С. 51-63.

6.15 Батюк Л.И. Благотворительность и меценатство в современной России // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы: материалы V межвузовской научной конференции, посвященной 400-летию династии Романовых / под общ. ред. С.Н. Бабурина, А.М. Осавелюка. М.: Книжный мир, 2014. С. 162-169.

6.16 Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности // Современное право. 2008. № 10. С. 40-41.

6.17 Бейзеров В.А. Университеты в глобализирующемся мире // Социология образования. 2010. № 2. С. 87-94.

6.18 Белоусов С.А., Кротов К.С. Ученое звание как составляющая профессионального статуса научно-педагогических работников в России и зарубежных странах // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 88–99.

6.19 Бельский К.С. Управление педагогическим процессом в юридическом вузе // Государство и право. 2009. № 8. С. 14-23.

6.20 Бенц Д.С. О воспроизводстве научных кадров: сложившиеся тенденции и целевые ориентиры // Вестник Челябинского государственного университета. 2023. № 3 (473). С. 250–259.

6.21 Берлявский Л.Г. Конституционная свобода научного творчества: сущность и нормативное содержание // Право и образование. 2011. № 8. С. 114-121.

6.22 Бестаева И.М. Правовые аспекты формирования образовательного права как самостоятельной правовой отрасли России // Бизнес в законе. 2011. № 4. С. 75-78.

6.23 Блинов В.И., Осадчева С.А., Куртеева Л.Н. Воспитание в системе образования: законодательные новеллы и обновление практики // Профессиональное образование и рынок труда. 2022. № 3 (50). С. 84–96.

6.24 Бредихин А.Л. Концепция национальной идеи в поправках к Конституции РФ 2020 г. // Экономика. Социология. Право. 2021. № 1 (21). С. 70–73.

6.25 Ван С. Концептуальные и методико-технологические основы внедрения зарубежных высококачественных образовательных ресурсов в процессе интернационализации высшего образования в Китае // Проблемы современного педагогического образования. 2020. № 66-2. С. 73-76.

6.26 Васильев А.А., Печатнова Ю.В. Правовое положение ученого в России и за рубежом // Управление наукой и наукометрия. 2021. Т. 16. № 4. С. 523–540.

6.27 Вахабов А.В., Захидова Ш. Мировые модели системы образования // Экономика и финансы (Узбекистан). 2013. № 5. С. 2-6.

6.28 Вечканова Н.В. Право на образование в Российской Федерации: конституционный аспект // Теория и практика общественного развития. 2017. № 8. С. 69-72.

6.29 Винник А.Е. Оценка эффективности управления системой высшего образования // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2020. № 1. С. 101–106.

6.30 Воденко К.В. Перспективы государственного регулирования сферы высшего образования // Гуманитарий Юга России. 2016. Т. 22. № 6. С. 211-220.

6.31 Вок М.Г. Зарубежная практика лицензионно-разрешительной деятельности в области образования // Управление наукой и наукометрия. 2020. Т. 15. № 3. С. 307–330.

6.32 Габов А.В., Мацкевич И.М. Номенклатура научных специальностей как элемент государственной системы научной аттестации: к постановке вопроса // Мониторинг правоприменения 2020. № 2 (35). С. 18-28.

6.33 Гайниев Л.С. Акты судебного правоприменения в системе правоприменительных актов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2019. № 14. С. 101-104.

6.34 Гайнуллин И.А., Булатова З.А. Государственно-общественное управление образованием в контексте повышения качества образовательной деятельности образовательных организаций // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 5. С. 465.

6.35 Гвильдис Т.Ю., Окерешко А.В. Рефлексивная модель стимулирования аспирантов к информальному образованию // Педагогика. Вопросы теории и практики. 2020. № 1. С. 89-98.

6.36 Гетаова Н.Р., Хвостов А.Г. Студенческое самоуправление. Анализ развития данного явления в России // Вопросы педагогики. 2020. № 12–2. С. 77-81.

6.37 Глазова П.Д. Государственный контроль в области высшего образования в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11. С. 191-198.

6.38 Глазунова И.В. Формирование методов правового регулирования в процессе административных реформ // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 65-74.

6.39 Глазунова И.В., Ширкин А.А. Организация подготовки научных кадров в докторантуре: проблемы сегодняшнего дня // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5. С. 184-189.

6.40 Глухов Е.А., Новокшонов Д.В. Военные докторанты: проблемы правового регламентирования поступления в докторантуру и прохождения в ней военной службы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2020. № 6 (275). С. 75-81.

6.41 Головина И.В., Александрова Т.Я. Качество высшего образования: взгляд изнутри // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 4 (119). С. 63–67.

6.42 Горылев А.И., Калинина Е.В. Основные способы интернационализации высшего юридического образования // Образование и наука. Том 23. № 9. 2021. С. 46–80.

6.43 Горячко В.В., Зернов В.А., Дарда И.В. Новые подходы к процедуре государственной аккредитации: аккредитационные показатели – направления совершенствования // Высшее образование сегодня. 2021. № 11–12. С. 2-8.

6.44 Гребенкин А.Н. Интеграция образовательных систем как необходимое условие создания Евразийского союза // Гуманитарные проблемы военного дела. № 2 (23). 2020. С. 25-29.

6.45 Гузеев М.С. Особенности организации самостоятельной работы в системе высшего образования в США // Вопросы педагогики. 2020. № 10-1. С. 65-68.

6.46 Гуров М.П., Фролова О.В. Роль государственного патриотического воспитания в системе формирования профессиональных качеств сотрудников правоохранительных органов Российской Федерации // Современный ученый. № 6. С.149-153.

6.47 Гурулева Т.Л., Бин Ван. Высшее образование в КНР: институты и механизмы государственного и партийного управления // Вестник РУДН. Серия: социология. 2020. Т. 20. № 3. С. 636-654.

6.48 Гуськов Ю.В., Солдатов Р.В. Государственная образовательная политика России в XXI веке и стратегические перспективы ее дальнейшей реализации // Вестник МГПУ. Серия «Экономика». 2020. № 4 (26). С. 83-99.

6.49 Давлетгильдеев Р.Ш., Цыганцова С.И. Особенности формирования евразийской региональной модели международно-правового регулирования исследовательской мобильности // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 127-139.

6.50 Дарда И.В., Зернов В.А. Перспективы государственной аккредитации вузов в контексте «регуляторной гильотины» // Высшее образование сегодня. 2020. № 6. С. 2–7.

6.51 Денисевич А.А. Особенности подготовки докторантов в области истории в Республике Беларусь, Российской Федерации и Великобритании // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2022. Т. 4. № S (90). С. 51–56.

6.52 Дергунов А.А. Аккредитационная деятельность как направление государственного контроля и надзора в сфере образования // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам III Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова. Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 129-132.

6.53 Джамирзе Б.Ю. Лицензионно-разрешительная деятельность в свете новых конституционных положений о публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 193-200.

6.54 Диденко Д.В. Статистика финансирования российского образования и науки: о чем свидетельствуют исторические данные (конец XIX - начало XXI в.) // Финансы и кредит. 2013. № 34 (562). С. 71-80.

6.55 Донецкая С.С., Ван Б. Высшее образование в Китае: особенности системы управления в ведущих вузах страны // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2022. Т. 22. № 1. С. 150–167.

6.56 Дородонова Н.В. Современные подходы в подготовке научных и научно-педагогических кадров в высшей школе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 5 (94). С. 238-241.

6.57 Евстафьева Ю.В. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 75. С. 48-66.

6.58 Елина Е.Г., Чувакин А.А. Итоговая государственная аттестация в условиях реализации федерального государственного образовательного стандарта // Известия Саратовского университета. Серия: Философия. Психология. Педагогика. 2012. Т. 12. № 1. С. 108-112.

6.59 Ерыгин А.А. Новеллы правового статуса общественных советов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. 2021. № 15. С. 315-320.

6.60 Жевлакович С.С. К вопросу о новых аккредитационных показателях по образовательным программам высшего образования // Вестник экономической безопасности. 2022. № 3. С. 318-325.

6.61 Забрамная Е.Ю. Дисциплинарная ответственность: межотраслевой аспект и актуальные проблемы правового института // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 3. С. 42-45.

6.62 Зайцева Е.В., Запарий В.В., Асрян Г.Г. Результаты реформ в области подготовки кадров высшей квалификации в конце XX– начале XXI века: аспирантура и докторантура // История и современное мировоззрение. 2022. Т. 4. № 3. С. 103–110.

6.63 Зайцева Л.А. Система и компетенция государственных органов управления высшим профессиональным образованием // Право и государство: теория и практика. 2007. № 2 (26) С. 30-43.

6.64 Заметина Т.В. Совершенствование территориальной организации Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 6 (143). С. 64-70.

6.65 Захаров В.В. Российская модель высшего юридического образования: в поисках утраченного // Современные формы и методы обучения праву юристов, государственных и муниципальных служащих. Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-методической конференции (г. Екатеринбург, 1-3 февраля 2005 г.). Екатеринбург, 2005. 174 с.

6.66 Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 96-131.

6.67 Земцов С.П., Еремкин В.А., Баринова В.А. Факторы востребованности ведущих вузов России. Обзор литературы и эконометрический анализ // Вопросы образования. 2015. № 4. С. 201-233.

6.68 Зернов В.А., Дарда И.В., Жидков А.А. Аккредитационный мониторинг программ высшего образования: показатели и методика их расчета // Высшее образование сегодня. 2023. № 1. С. 10–18.

6.69 Зинов В.Г., Козлов Д.В. Обеспеченность корпоративного венчурного сектора высококвалифицированными кадрами // Экономика науки. 2021. № 7 (2). С. 144-155.

6.70 Золотарева А.Б., Соколов И.А. Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // Проблемы прогнозирования. 2021. № 5. С. 29-41.

6.71 Зорин А.Н. Нужна ли вузам «аккредитация»? Замечания о генезисе и последствиях аккредитационных процедур // Поволжский педагогический поиск. 2020. № 3 (33). С. 8–26.

6.72 Зубарев С.М. Административное принуждение как критерий разграничения контроля, квазиконтроля и административного надзора // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 22–30.

6.73 Зубарев С.М. О правоохранительных аспектах контроля и надзора // Уголовно-исполнительное право. 2017. Т. 12 (1–4). № 4. С. 417–421.

6.74 Иванов С.Ю., Иванова Д.В., Бурова А.А. Развитие научно-педагогического потенциала молодых преподавателей современного вуза // Общество: социология, психология, педагогика. 2020. № 3 (71). С. 15-24.

6.75 Ильина И.Е., Жарова Е.Н., Королева Н.Н. Поддержка молодых исследователей: зарубежные практики и возможность их применения в России // Интеграция образования. 2020. Т. 24. № 3. С. 352-376.

6.76 Ильин А.Н. Русофобия Запада, построенная на современных событиях: когда идеологемы противостоят реальности // Горизонты гуманитарного знания. 2019. № 1. С. 14-47.

6.77 Исаев А.В., Матвиенко В.А. Особенности применения «мягкой силы» как инструмента внешнеполитической деятельности России и США (на примере образовательной политики) // PolitBook. 2020. № 2. С. 159-178.

6.78 Кабышев С.В. Концептуальные вопросы совершенствования законодательства о науке и научно-технологическом развитии в Российской Федерации // Lex Russica (Русский закон). 2025. Т. 78. № 2 (219). С. 130-140.

6.79 Кабышев С.В. О стратегических вопросах развития российского образования: точка зрения // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2025. Т. 18. № 1. С. 9-17.

6.80 Кабышев С.В. Правовая стратегия научно-технологического развития Российской Федерации // Вестник Российской академии наук. 2023. Т. 93. № 10. С. 923-929.

6.81 Карташова Л.В. Реформирование российской системы образования: перспективы развития подготовки управленческих кадров (зарубежный и российский опыт) // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2015. № 4 (82). С. 3-13.

6.82 Касаткин П.И., Иноземцев М.И. Актуальные вопросы организации образовательной деятельности по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре // Высшее образование в России. 2016. № 4. С. 123-127.

6.83 Кельсина А.С., Мироненко Е.С. Состояние и перспективы развития подготовки кадров высшей квалификации // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2016. № 2 (71). С. 239-244.

6.84 Керимов Д.А. Категория цели в советском праве // Правоведение. 1964. № 3. С. 31-38.

6.85 Кирилловых А.А. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки как орган управления отраслевой компетенции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 4 (56). С. 62-66.

6.86 Кирюшкина О.Н. Общественный контроль как институт защиты прав и интересов участников образовательного процесса // Педагогическое образование: традиции и инновации. 2020. № 1. С. 163-172.

6.87 Китрова Е.В. Современное состояние правового регулирования подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 3 (110). С. 206-211.

6.88 Клишина К.А. Развитие и отличительные особенности системы высшего образования современной России // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 84–3. С. 84-91.

6.89 Княгинина Н.В. Что мы знаем о ФГОС? Зачем нужны образовательные стандарты, как они менялись и исследовались (ч. 1) // Образовательная политика. 2020. № 4 (84). С. 48-56.

6.90 Ковтун Е.Н., Родионова С.Е. Промежуточная и итоговая аттестация при компетентностном подходе: применение инновационных образовательных технологий // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Филология. Журналистика. 2013. № 4. С. 109-112.

6.91 Корнилова И.М. Высшее образование России в условиях рыночной экономики в XXI веке // Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова. 2016. № 2 (86). С. 15-19.

6.92 Кропачев Н.М., Дмитрикова Е.А., Лаврикова М.Ю., Соловьев А.А. Риск-ориентированный подход при организации контроля (надзора) в образовании // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14. № 2. С. 307-317.

6.93 Кудряшов О.В., Крылепова А.О. Правовые аспекты использования цифровых технологий в системе государственной научной аттестации // Юрист. 2022. № 1. С. 22-27.

6.94 Кузьмина Е.М. Правоприменительные акты: соответствие формы и содержания // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2015. № 14. С. 136-147.

6.95 Куликова Т.Б. Понятие образовательной деятельности в контексте административной процедуры лицензирования // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2020. № 4 (40). С. 55-67.

6.96 Курцев И.В. Система послевузовского профессионального образования // Власть. 2010. № 12. С. 91-94.

6.97 Курилкина О.А., Орлова Е.В. Особенности общественного контроля в сфере образования // Педагогическое образование: традиции и инновации. 2022. № 1. С. 20-28.

6.98 Лакаев О.А. К вопросу об особенностях административно-правовых режимов // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. № 4. С. 181-185.

6.99 Лакаев О.А., Кротов К.С. Развитие цифровизации системы аттестации научных и научно-педагогических работников на примере отдельных государственных услуг // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 1 (144). С. 90-95.

6.100 Лакаев О.А. Особенности деятельности субъектов государственного управления по организации и обеспечению административно-правового режима зон территориального развития // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 17–20.

6.101 Лацвеева А.В. Качество высшего образования: операционализация понятия // Гуманитарий Юга России. 2021. Т. 11 (50). № 4. С. 149-159.

6.102 Леонтьева Л.С., Авилкина С.В. Система высшего образования как стратегический ресурс регионального развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 86. С. 200-219.

6.103 Луценко С.И. Общественный запрос на реформирование системы аспирантуры в Российской Федерации // Общество и экономика. № 6. 2020. С. 73-84.

6.104 Майкова С.Э., Окунев Д.В. Система риск-менеджмента в области прогнозирования и планирования финансово-хозяйственной деятельности университета // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 4 (49). С. 211–218.

6.105 Малеина М.Н. Досрочное прекращение образовательных отношений по инициативе вуза (природа санкции, основания применения, порядок осуществления) // Lex Russica. 2018. № 5. С. 117-127.

6.106 Малько А.В., Саломатин А.Ю. Юридическое образование в глобализирующемся обществе // Правоведение. 2017. № 5 (334). С. 16–31.

6.107 Мамедова К.А. Глобализация рынка образовательных ресурсов // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2017. № 1 (114). С. 4-10.

6.108 Манахов С.В., Зуев В.М. Основные направления формирования единого образовательного пространства в рамках Евразийского экономического союза // Вестник НГУЭУ. 2016. № 2. С. 40−48.

6.109 Мартынов А.В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 50–59.

6.110 Мартынов А.В. Контрольно-надзорное производство как часть современного административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. С. 700-712.

6.111 Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 94-101.

6.112 Медведев Б.А. Понятие и особенности оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 185-193.

6.113 Мильков А.В. Заметки к вопросу о разработке теории правовых средств // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 1. С. 43-46.

6.114 Мильков А.В. К определению понятия «правовые средства» // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 113-115.

6.115 Мироненко Е.С. Зарубежный опыт организации системы подготовки кадров высшей квалификации // Экономика и социум. 2015. № 5 (18). С. 410-413.

6.116 Мотова Г.Н. Охранники или проводники? Новые требования для аккредитационных агентств по обеспечению качества образования // Высшее образование в России. 2020. Т. 29. № 6. С. 9-21.

6.117 Мусаев А.И. Кыргызско-российские отношения в сфере высшего образования: состояние и перспективы // Alatoo Academic Studies. 2020. № 4. С. 112-121.

6.118 Мынбаева А.К. Педагогика высшей школы: история и теория научной деятельности в университетах // Сибирский педагогический журнал. 2007. № 6. С. 126-135.

6.119 Надыгина Е.В. К вопросу о дисциплинарной ответственности обучающихся (теоретические и практические аспекты) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 3. С. 122-129.

6.120 Назинцева А.Ю. Зарубежный опыт административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования на примере Республики Казахстан // Научный альманах. 2022. № 9–2 (95). С. 93–96.

6.121 Назинцева А.Ю. Некоторые проблемы правового регулирования административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования на современном этапе // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 236–244.

6.122 Нечаев В.И., Санду И.С. Совершенствование государственной научно-технической политики в России: сущность и специфика формирования // Экономика сельского хозяйства России. 2022. № 1. С. 45–53.

6.123 Ожиганова М.В. Размышления о реформе государственного контроля и надзора в сфере высшего образования // Право и образование. 2019. № 1. С. 62-72.

6.124 Останина С.А., Птицына Е.В. Современные образовательные технологии в вузе: обобщение теоретического и практического опыта // Проблемы современного образования. 2018. № 6. С. 150-158.

6.125 Павлова Н.Ф., Захаров А.Г., Мурзич И.К. Исходные положения по оценке эффективности функционирования системы подготовки научных работников высшей квалификации в Республике Беларусь // Новости науки и технологий. 2023. № 3 (66). С. 3–15.

6.126 Пархоменко А.Г., Сытников Д.О. Государственное управление как разновидность социального управления // Образование и право. 2020. № 8. С. 206-211.

6.127 Пахомов С.И., Мацкевич И.М., Гуртов В.А., Мелех Н.В., Заугольникова Е.И. Результативность деятельности организаций, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней // Интеграция образования. 2020. Т. 24. № 1. С. 111-143.

6.128 Певцова Е.А. Просветительская функция современного государства: вопросы теории и практической реализации // Московский юридический журнал. 2024. № 1. С. 7–19.

6.129 Петров М.П., Логинова Е.А., Пахомов С.И. Развитие системы государственной научной аттестации в России в контуре права самостоятельного присуждения ученых степеней: инструменты, результаты и

дальнейшие шаги // Управление наукой и наукометрия. 2024. Т. 19. № 1. С. 10-65.

6.130 Пикина Е.А., Беженцев А.А. Понятие и сущность административно-правовых средств управленческой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения // Закон и право. 2018. № 10. С. 150-155.

6.131 Плетников В.С., Плетникова М.С. Государственные учреждения в механизме (аппарате) современного Российского государства: вопросы теории и практики // Вестник Владимирского юридического института. № 2 (55). 2020. С. 206-210.

6.132 Плугарь Д.М., Васильева А.В. Актуальные вопросы подготовки научно-педагогических кадров для органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2020. № 1-1. С. 379-387.

6.133 Подковко Е.Н., Сорокина А.В. Мониторинговая деятельность совета обучающихся по качеству образования университета // Научно-практический журнал «Заметки ученого». 2022. № 2. С. 79-85.

6.134 Полетаева Ю.Г. Россия между Востоком и Западом: культурно-исторический контекст идеи византийства // Generation PP – 2021. Приложение к журналу «Публичная политика». 2021. С. 174-180.

6.135 Полосин Н.Н. Высшее образование в Российской Федерации и за рубежом: сравнительный анализ моделей организации и оценка взаимовлияния // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2021. № 1 (41). С. 176-182.

6.136 Посконина О.В. Государственная политика современной России в сфере высшего образования // Вестник Удмуртского университета. 2015. Т. 25. № 2. С. 130-133.

6.137 Птицына Е.В., Останина С.А. Особенности использования педагогических технологий в системе высшего образования // Вестник Вятского государственного университета. 2015. № 10. С. 141-145.

6.138 Путин В.В. Нам нужно найти такие решения, которые повысят престиж, научный статус и доходы преподавателей и профессоров в регионах, обеспечат значительный рост качества образования и исследований в вузах // Высшее образование сегодня. № 3. 2020. С. 2-10.

6.139 Резник С.Д., Чемезов И.С. Институт аспирантуры российского вуза: состояние, проблемы и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 430. С. 159-168.

6.140 Розина О.В. Россия – Запад: цивилизационная война в условиях глобализации // Вестник КРСУ. 2019. Т. 19. № 3. С. 121-123.

6.141 Романов В.П., Ширяева Н.А. Непрерывное высшее образование: поэтапное обучение с ветвлением // The Scientific Heritage. 2022. № 97. С. 43-50.

6.142 Романов Е.В. Тренды развития высшего образования в контексте создания системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров // Перспективы науки и образования. 2018. № 5. С. 33-43.

6.143 Россинский Б.В. Современное понимание предмета административного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № S3.1. С. 37-43.

6.144 Ростова О.С. Нормативное регулирование подготовки научно-педагогических кадров на базе вуза в контексте реформ образования в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 4. С. 87-91.

6.145 Рукавишников С.М. Перспективы развития системы высшего образования в Российской Федерации // Труды государства и права РАН. 2022. Т. 17. № 5. С. 235–254.

6.146 Рукавишников С.М. Сфера высшего образования как объект государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 3 (140). С. 93–98.

6.147 Рустикова Г.С. Правовая природа цифровой трансформации образования // Вестник Российской правовой академии. 2024. № 1. С. 106-116.

6.148 Рыжова О.А., Рыжова А.А. Меры ответственности за нарушение требований безопасности в образовательных организациях // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2022. Т. 10. № 3. С. 62-70.

6.149 Рябова Е.Н., Хромова Т.В. Исследование аспектов внедрения общественного контроля на уровне высшего образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2015. Т. 10. С. 184-201.

6.150 Рясов С.Ю. Трудовой потенциал научных работников: анализ качественных и количественных характеристик // Russian Economic Bulletin. 2021. Т. 4. № 3. С. 272–276.

6.151 Сабирова Л.Л. Современные тенденции использования синергетического метода в исследованиях теории права // Современные тенденции в эволюции методологии правовых исследований: Материалы III всероссийского Круглого стола по общетеоретическим проблемам права (г. Казань, 1 октября 2015 г.). Казань: Университет управления «ТИСБИ», 2015. С. 109-121.

6.152 Садретдинова Э.В., Коровкина Н.В. Поиск национальной идеи в контексте укрепления российской идентичности: опыт регионального измерения проблемы // Казанский социально-гуманитарный вестник. 2021. № 4. С. 56-60.

6.153 Сейтбаткалова А.С., Таменова С.С. Стратегическое управление вузом в условиях цифровой экономики // Форум. 2022. № 2 (25). С. 97-101.

6.154 Сенашенко В.С., Кузнецова В.А., Казарин Л.С. Современная система высшего образования: естественнонаучный подход // Финансовые рынки и банки. 2019. № 2. С. 72-80.

6.155 Сенашенко В.С. О некоторых проблемах подготовки кадров высшей квалификации // Высшее образование в России. 2013. № 4. С. 54-58.

6.156 Сенин И.Н. Правовое регулирование и правовая система // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2017. Т. 21. № 1. С. 16-20.

6.157 Сенякин И.Н., Никитин А.А. Конституционные пределы законотворческого усмотрения // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 10-15.

6.158 Серков П.П. Административные правоотношения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 49-64.

6.159 Слюсарев Д.С. Актуальные проблемы организационно-управленческих правоотношений // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 4. С. 155-157.

6.160 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Возможные направления совершенствования института ученых званий в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 5 (136). С. 129–138.

6.161 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 8-11

6.162 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Ориентиры правовой политики в сфере цифровизации процедур присуждения ученых степеней // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2. С. 214-225.

6.163 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 24-35.

6.164 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27. № 4. С. 886-901.

6.165 Солдатов Р.В. О нормативно-динамическом подходе к стратегическому планированию развития образования в России // Вестник МГПУ. Серия «Экономика». 2022. № 1 (31). С. 87-100.

6.166 Спасская В.В. Образовательное правоотношение как система: структура и взаимодействие элементов // Современное право. 2006. № 8. С. 72-75.

6.167 Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex Russica. 2022. № 6 (187). С. 48-58.

6.168 Спирин М.Ю. Механизм правового регулирования: место источников и истоков права в его структуре // Правовое государство: теория и практика. 2020. № 1 (59). С. 37-45.

6.169 Стахов А.И. К вопросу о понимании, ранжировании и систематизации административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора в России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. С. 123–132.

6.170 Сулимин В.В. Предпринимательское право: лицензирование образовательной деятельности в Российской Федерации // Естественно-гуманитарные исследования. 2023. № 45 (1). С. 231-235.

6.171 Сундукова Г.М., Бобылева Н.В., Деревягина Л.Н. Стратегическое управление вузом в условиях цифровой экономики // Вестник Евразийской науки. 2019. № 3. https://esj.today/PDF/08ECVN319.pdf (дата обращения: 23.02.2024).

6.172 Сухарев О.С., Клыпин А.В. Стратегическое управление наукой в России: проблемы и перспективы // Вестник ЮРГТУ (НПИ). Серия: социально-экономические науки. 2022. Т. 15. № 2. С. 173-191.

6.173 Су Цзюньян, Сун Ин. Предпосылки, основные характеристики и главные тенденции обновления системы надзора в сфере образования и науки на районном и уездном уровнях в Китайской Народной Республике (на примере районного уровня города Пекина) // Наука и школа. 2021. № 6. С. 66–79.

6.174 Сыроваткина Т.Н., Федорова О.И., Зуева Е.Г. Особенности образовательной услуги как продукта экономики образования // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 344-348.

6.175 Тартышева Н.А., Соловьева Н.В. Стандартизация воспитательного процесса в вузе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в условиях трансформации профессионального образования // Ученые записки университета имени П.Ф. Лесгафта. 2019. № 12 (178). С. 295-305.

6.176 Терентьев Е.А., Бекова С.К., Малошонок Н.Г. Кризис российской аспирантуры: источники проблем и возможности их преодоления // Университетское управление: практика и анализ. 2018. Т. 22. № 5. С. 54-66.

6.177 Терентьев Е.А., Рыбаков Н.В., Бедный Б.И. Зачем сегодня идут в аспирантуру. Типологизация мотивов российских аспирантов // Вопросы образования. № 1. 2020. С. 40-69.

6.178 Тищенко К.В. Обзор подходов к определению понятия «качество образования» в учреждениях среднего профессионального образования // Осовские педагогические чтения «Образование в современном мире: новое время – новые решения». 2022. № 1–3. С. 335-341.

6.179 Тодосийчук А.В. О совершенствовании системы подготовки и аттестации научных кадров // Экономист. 2019. № 4. С. 57-67.

6.180 Тригубова Л.А. Современная высшая школа КНР в цифрах и фактах // Вышэйшая школа: навукова-метадычны і публіцыстычны часопіс. 2019. № 6 (134). С. 59-64.

6.181 Троицкая Т.В. Конституционно-правовые основы права на высшее образование в России и зарубежных странах // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (88). С. 47-51.

6.182 Тыцкая Я.А. Образовательные правоотношения – ключевые отношения в системе образования // Наука. Общество. Государство. 2013. № 1 (1). С. 219-226.

6.183 Устюжанин В.Л. Модели организации высшего образования: сравнительный анализ // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 3 (56). С. 144-152.

6.184 Федорчук Ю.М. Стратегия развития образования: проблематика и перспективы // Человек и образование. 2021. № 1 (66). С. 17-22.

6.185 Франк Е.В. Высшее образование в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3. С. 40-41.

6.186 Циминтия А.А., Саданова В.Н. Государственная аккредитация образовательной деятельности как гарантия качества образования // Научный вестник Государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Невинномысский государственный гуманитарно-технический институт». 2021. № 4. С. 76–79.

6.187 Чванова М.С., Киселева И.А., Самохвалов А.В. Подготовка специалистов наукоемких направлений в Великобритании // Перспективы Науки и Образования. 2022. № 4 (58). С. 74-95.

6.188 Шестак В.П. Докторантура // Высшее образование в России. 2011. № 2. С. 38-51.

6.189 Шестак В.П., Шестак Н.В. Аспирантура как третий уровень высшего образования: дискурсивное поле // Высшее образование в России. 2015. № 12. С. 22-34.

6.190 Шкиндер Н.Л., Глухих С.И. Высшее образование: законодательные нововведения и новые горизонты возможностей // Педагогическое образование в России. 2020. № 6. С. 22-30.

6.191 Шобонов Н.А. Государственно-общественное управление в условиях реализации федерального закона «Об образовании в РФ» // Народное образование. 2016. № 9-10 (1459). С. 46-51. С. 47-48/

6.192 Шунько А.Н. Институциональные основы реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. 2023. № 3. С. 28-33.

6.193 Щербакова Е.К. О проблеме соотношения правового воздействия и правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 74-82.

6.194 Южаков В.Н., Ефремов А.А. Правовые и организационные барьеры для цифровизации образования в Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 6 (108). С. 18-24.

6.195 Яо В. Идейно-политическое обучение во всех дисциплинах как педагогическая проблема в высшем образовании Китая // Интерактивная наука. 2020. № 4 (50). С. 54-56.

6.196 Ярковой С.В. Административная правоприменительная деятельность: история научного осмысления, сущностная характеристика // Научный вестник Омской академии МВД России. 2019. № 3 (74). С. 51-55.

6.197 Belousov S.A., Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. Modernization of the institute granting academic titles to scientific and pedagogical staff of the Russian Federation // Revista Práxis Educacional. 2021. V. 17. № 45. P. 1-19.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций.

7.1 Абалтусова Л.А. Система высшего профессионального образования как фактор преодоления и воспроизводства социального неравенства в трансформирующейся России: автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Ставрополь, 2006. 22 с.

7.2 Александрова Л.Б. Образовательное право России: становление и развитие в условиях реформ: дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. 223 с.

7.3 Алексашкина А.А. Российская система высшего образования: государственное и рыночное регулирование: автореф. дис. ... канд. экономических наук. СПб., 2003. 29 с.

7.4 Барабанова С.В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2009. 448 с.

7.5 Батурина Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 149 с.

7.6 Богданов А.В. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права на образование: дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2008. 263 с.

7.7 Бондаревский А.Е. Право человека на образование: сущность и принципы: дис. … канд. юрид. наук. М., 2013. 163 с.

7.8 Варфоломеева Ю.А. Финансово-правовые институты в механизме государственного регулирования высшего и послевузовского профессионального образования: дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. 172 с.

7.9 Васильева О.С. Формирование адаптивной модели функционирования вуза как субъекта рынка услуг высшего образования: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Майкоп, 2016. 28 с.

7.10 Григонис В.П. Конституционное право на образование и его реализация в образовательных учреждениях МВД России: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2005. 180 с.

7.11 Деманова С.В. Конституционное право на получение бесплатного высшего образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 183 с.

7.12 Дубровина С.Ю. Административно-правовое регулирование образовательной деятельности в России: дис. … канд. юрид. наук. Энгельс, 2006. 200 с.

7.13 Жедрин А.В. Государство и образование: теоретико-правовой аспект: дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. 198 с.

7.14 Ибрагимов М.Г. Правовое регулирование отношений в сфере образования: дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2012. 220 с.

7.15 Иванов В.С. Инновационные подходы к развитию системы образования: региональный аспект: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2005. 47 с.

7.16 Калиничева С.А. Система высшего профессионального образования Российской Федерации как институт формирования политического сознания молодежи: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Владимир, 2003. 18 с.

7.17 Кананыкина Е.С. Источники права в сфере образования: (теоретико-правовое исследование): дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 223 с.

7.18 Корнаухова Т.В. Административно-правовые средства противодействия терроризму в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 204 с.

7.19 Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Люберцы, 2008. 432 с.

7.20 Кучерова В.В. Формирование рынка образовательных услуг в условиях модернизации высшей школы: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2015. 20 с.

7.21 Матюшева Т.Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1999. 187 с.

7.22 Меншиков А.А. Административно-правовое регулирование образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 1998. 162 с.

7.23 Никитина И.Ф. Конституционно-правовые основы высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Пенза, 2005. 169 с.

7.24 Петров М.В. Правовые основы государственной финансовой политики в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. 169 с.

7.25 Попинов П.В. Правовые средства регулирования рыночных отношений в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2005. 188 с.

7.26 Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: дис. … канд. юрид. наук. М., 2015. 245 с.

7.27 Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 321 с.

7.28 Свиридов О.А. Теория и методология функционирования образовательных систем: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Йошкар-Ола, 2006. 48 с.

7.29 Серегина С.Л. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2006. 198 с.

7.30 Спасская В.В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2007. 486 с.

7.31 Стульникова О.В. Конституционное право граждан на образование и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. Пенза, 2008. 225 с.

7.32 Тяпкина И.В. Правовой механизм реализации конституционного права на образование в средних и высших профессиональных учебных заведениях в России: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. 238 с.

7.33 Чугрина М.А. Формирование единого образовательного пространства как фактор экономической интеграции стран ЕАЭС: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2019. 31 с.

7.34 Чугунова Е.С. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации в условиях глобализации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. 229 с.

7.35 Шишкин В.В. Синергетический подход в теории права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 35 с.

7.36 Щербак Е.Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2011. 405 с.

8. Словари

8.1 Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб.: Норинт, 2000. 1536 с.

8.2 Егорова Т.В. Словарь иностранных слов современного русского языка. М.: Аделант, 2014. 800 с.

8.3 Новая философская энциклопедия. В 4 т. Т. 3. М.: Мысль, 2010. 692 с.

8.4 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., дополненное. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. 938 с.

8.5 Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Аделант, 2013. 800 с.

8.6 Философская энциклопедия. В 5 т. Т. 5. М.: Советская энциклопедия, 1970. 740 с.

9. Интернет-ресурсы

9.1 Аккредитация образовательной деятельности и признание иностранного образования будут полностью переведены в электронный вид // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Официальный сайт Рособрнадзора. URL: https://obrnadzor.gov.ru/news/akkreditacziya-

obrazovatelnoj-deyatelnosti-i-priznanie-inostrannogo-obrazovaniya-budut-polnostyu-perevedeny-v-elektronnyj-vid/ (дата обращения: 20.01.2024).

9.2 Аналитический отчет по итогам проведения аккредитационного мониторинга системы образования по основным профессиональным образовательным программам высшего образования // Национальное аккредитационное агентство в сфере образования: [электронный ресурс] URL: https://nica.ru/Contents/Item/Display/5561 (дата обращения: 17.12.2024).

9.3 Атлас новых профессий // URL: https://atlas100.ru/about/ (дата обращения: 12.12.2024).

9.4 «Будут и бакалавриат, и магистратура». Министр Валерий Фальков раскрыл подробности отказа от Болонской системы // Коммерсантъ: [электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/5381815 (дата обращения: 22.06.2024).

9.5 В Государственной Думе прошли большие парламентские слушания по вопросам развития системы высшего образования // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/news/54725/ (дата обращения: 20.01.2024).

9.6 В Минздраве России обсудили подготовку кадров и проведение научных исследований в области медицины // Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/41790/ (дата обращения: 07.09.2024).

9.7 В пилотных регионах будут апробированы подходы к сокращению бюрократической нагрузки в системе образования // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Официальный сайт Рособрнадзора [сайт] URL: https://obrnadzor.gov.ru/news/v-pilotnyh-regionah-budut-aprobirovany-podhody-k-sokrashheniyu-byurokraticheskoj-nagruzki-v-sisteme-obrazovaniya/ (дата обращения: 11.11.2024).

9.8 Встреча Михаила Мишустина с руководителем Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Анзором Музаевым //

Правительство Российской Федерации: [сайт]. URL: http://government.ru/news/48027/ (дата обращения: 02.07.2024).

9.9 Вузы получат рекомендации по итогам аккредитационного мониторинга до 1 мая 2024 года // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Официальный сайт Рособрнадзора: [сайт] URL: https://obrnadzor.gov.ru/news/vuzy-poluchat-rekomendaczii-po-itogam-akkreditaczionnogo-monitoringa-do-1-maya-2024-goda/ (дата обращения: 13.12.2024).

9.10 Депутат ГД Лантратова предложила лицензировать деятельность бизнес-тренеров в интернете // Российская газета. URL: https://rg.ru/2023/04/10/deputat-gd-lantratova-predlozhila-licenzirovat-deiatelnost-biznes-trenerov-v-internete.html (дата обращения: 01.07.2024).

9.11 Деятельность вузов будут оценивать по эффективности организации воспитательной работы // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/molodezhnaya-politika/49907/?sphrase_id=8019205 (дата обращения: 16.12.2023).

9.12 Дневное пленарное заседание Госдумы 15 декабря // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: http://duma.gov.ru/news/11626/ (дата обращения: 28.08.2024).

9.13 Запад не скрывает, что хочет разрушить Россию // Вести.ru: [электронный ресурс] URL: https://www.vesti.ru/article/2682737 (дата обращения: 26.03.2024).

9.14 Институт статистических исследований и экономики знаний: [электронный ресурс] URL: https://issek.hse.ru/news/845573136.html (дата обращения: 14.12.2024).

9.15 Минобрнауки подтвердило «Ъ» намерение отказаться от Болонской системы // Коммерсантъ: [электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/5367629 (дата обращения: 22.06.2024).

9.16 Минобрнауки России возобновило выдачу жилищных сертификатов // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [электронный ресурс] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=21509&sphrase_id=221859 (дата обращения: 21.11.2024).

9.17 Минпросвещения обсудит идею Мединского о воспевании России в школах // РБК: [электронный ресурс] URL: https://www.rbc.ru/politics/25/03/2022/623ce02d9a79471ae4a47d9f (дата обращения: 26.03.2024).

9.18 Национальный проект «Образование» // Официальный сайт Минпросвещения России. URL: https://edu.gov.ru/national-project (дата обращения: 23.02.2024).

9.19 Основные показатели подготовки кадров высшей квалификации, научных кадров в докторантуре по Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/education (дата обращения: 26.11.2024).

9.20 Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ (дата обращения: 04.09.2024).

9.21 Официальный сайт Минобрнауки России. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/92932/ (дата обращения: 07.08.2025).

9.22 Официальный сайт Московского высшего общевойскового командного училища. URL: mvoku.mil.ru/Postupayuschim (дата обращения: 16.11.2024).

9.23 Официальный сайт Президента РФ. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/74436 (дата обращения: 04.09.2024).

9.24 Официальный сайт Российского союза ректоров. URL: https://rsr-online.ru/media/files/documents/Ustav_RSR_2014.pdf (дата обращения: 31.08.2024).

9.25 Официальный сайт Российского союза ректоров. URL: https://rsr-online.ru/orgstruktura/ (дата обращения: 31.08.2024).

9.26 Официальный сайт Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Аммосова. URL: https://www.s-vfu.ru/universitet/rukovodstvo-i-struktura/strukturnye-podrazdeleniya/dnii/otdel-dissertatsionnykh-sovetov/doctor/ (дата обращения: 24.08.2024).

9.27 Официальный сайт Совета ректоров вузов Саратовской области. URL: https://sarsr.ru/ (дата обращения: 31.08.2024).

9.28 Перечень поручений по вопросам повышения качества высшего образования от 22 мая 2014 г. // Президент России: [сайт] URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/21112 (дата обращения: 31.12.2023).

9.29 Перечень поручений по итогам заседания Госсовета 22 декабря 2022 г. // Президент России: [сайт] URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/70421#assignment-30 (дата обращения: 09.10.2024).

9.30 План противодействия коррупции Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на 2021–2024 годы, утв. приказом Минобрнауки России от 27 сентября 2021 г. № 885 (в ред. от 1 июня 2022 г. № 500) // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/upload/2022/06/План%20итог%202022.pdf (дата обращения: 16.12.2023).

9.31 Положение об оплате труда работников федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (утв. 8 декабря 2015 г., в ред. решения ученого совета ФГБОУ ВО «СГЮА» от 26 сентября 2023 г., протокол № 10) // Саратовская государственная юридическая академия: [электронный ресурс] URL:

http://сгюа.рф/documents/norm_doc/2021/pologenie_ob_OT.pdf (дата обращения: 21.01.2024).

9.32 Положение о награждении работников и обучающихся университета, утв. ученым советом ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» 30 декабря 2019 г. // Официальный сайт Юго-Западного государственного университета. URL: https://swsu.ru/omk/normative_documents_cm/%D0%9F%2064.036-2019_3.0_.pdf (дата обращения: 19.09.2024).

9.33 Положение о научном руководителе аспиранта МГИМО МИД России, утв. Приказом МГИМО МИД России от 8 августа 2022 г. № 702 // Официальный сайт МГИМО МИД России. URL: https://mgimo.ru/upload/2022/08/polozhenie-o-nauchnom-rukovoditele-aspirantov.pdf (дата обращения: 08.12.2024).

9.34 Положение о поощрении студентов, аспирантов, молодых учёных и их научных руководителей – участников внеакадемических конкурсов научных работ и олимпиад, утв. ректором ФГБОУ ВПО «Белгородская государственная сельскохозяйственная академия имени В.Я. Горина» // Официальный сайт Белгородской государственной сельскохозяйственной академии имени В.Я. Горина. URL: https://bsaa.edu.ru/upload/iblock/172/polozh_o_pooschrenii.pdf (дата обращения: 19.09.2024).

9.35 Положение о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», утв. ученым советом НИУ ВШЭ 30 марта 2018 г. // Официальный сайт Высшей школы экономики. URL: https://www.hse.ru/docs/218589582.html (дата обращения: 16.09.2024).

9.36 Послание Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Президент России: [сайт] URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/56957 (дата обращения: 12.12.2024).

9.37 Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 февраля 2025 г. № 7849-8 ГД «Об информации Министра просвещения Российской Федерации С.С. Кравцова, Министра науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фалькова и руководителя Федерального агентства по делам молодежи Г.А. Гурова о разработке Стратегии развития образования в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/842627-8 (дата обращения: 19.08.2025).

9.38 Пояснительная записка к проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения: 09.09.2024).

9.39 Пояснительная записка к проекту федерального закона № 105337-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы федерального Собрания РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/105337-8 (дата обращения: 01.09.2024).

9.40 Приказ Финуниверситета от 13 января 2017 г. № 0023/о (в ред. от 2 октября 2018 г. № 1810/о) «О порядке перехода обучающихся Финансового университета с платного обучения на бесплатное» // Официальный сайт Финансового университета при Правительстве РФ. URL: http://www.fa.ru/stud/free/Pages/Home.aspx (дата обращения: 15.09.2024).

9.41 Принят закон Президента РФ о воспитательной составляющей образования // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: [электронный ресурс]. URL: http://duma.gov.ru/news/49166/ (дата обращения: 08.03.2024).

9.42 Принят закон о воспитательной составляющей образования // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: http://duma.gov.ru/news/49166/ (дата обращения: 20.01.2024).

9.43 Проект Постановления Правительства РФ «О специальном регулировании осуществления образовательной деятельности в федеральной территории “Сириус”» (по состоянию на 12.05.2023) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте https://regulation.gov.ru/ по состоянию на 12.05.2023.

9.44 Решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28 января 2022 г. № 1-8/50 «Об утверждении Положения о введении экспериментального правового режима по разработке, апробации и внедрению новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания в федеральной территории "Сириус"» // Официальный сайт федеральной территории «Сириус». URL: https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/8RfXYca8gBeZdoT#pdfviewer (дата обращения: 21.03.2024).

9.45 Рос. газета: сайт. URL: https://rg.ru/2024/05/14/falkov-poniatiia-bakalavr-v-rossijskoj-sisteme-vysshego-obrazovaniia-ne-budet.html (дата обращения: 01.09.2024).

9.46 Российское общество «Знание»: [сайт] URL: https://znanierussia.ru/about/documents (дата обращения: 09.10.2024).

9.47 С 1 сентября запущен курс «Основы российской государственности» // Министерство науки и высшего образования Российской Федерации: [сайт] URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/72464/ (дата обращения: 09.10.2024).

9.48 Сергей Кравцов и Никита Михалков обсудили с будущими педагогами роль исторического знания и патриотического воспитания // Минпросвещения России: [электронный ресурс] URL: https://edu.gov.ru/press/4808/sergey-kravcov-i-nikita-mihalkov-obsudili-s-buduschimi-pedagogami-rol-istoricheskogo-znaniya-i-patrioticheskogo-vospitaniya (дата обращения: 26.03.2024).

9.49 Случаи стрельбы в российских учебных заведениях в 2019-2022 годах // Риа Новости: [сайт] URL: https://ria.ru/20220926/strelba-1819466614.html (дата обращения: 11.11.2024).

9.50 ТАСС: «Глава Рособрнадзора: абитуриенты смогут поступить в вуз благодаря успехам вне школы» // Рособрнадзор. URL: https://obrnadzor.gov.ru/smi-o-rosobrnadzore/tass-glava-rosobrnadzora-abiturienty-smogut-postupit-v-vuz-blagodarya-uspeham-vne-shkoly/ (дата обращения: 02.07.2024).

9.51 У России особый путь? // Коммерсантъ: [электронный ресурс] URL: https://www.kommersant.ru/doc/3331392 (дата обращения: 26.03.2024).

9.52 Установлена новая мера поддержки молодых ученых // Саратовская областная Дума: [электронный ресурс] URL: https://srd.ru/index.php/80-lenta-novostej/novosty/38709-ustanovlena-novaya-mera-podderzhki-molodykh-uchenykh.html (дата обращения: 21.01.2024).

9.53 Cambridge Enterprise: [электронный ресурс] URL: https://www.enterprise.cam.ac.uk/about/ (дата обращения: 07.09.2024).

9.54 Code de l'éducation Dernière mise à jour des données de ce code : 02 septembre 2024 Télécharger le code à la date du : 16 sept. 2024. Section 2 : Reconnaissance de diplômes ou de titres à finalité professionnelle préparés et délivrés en Polynésie française (Articles R376-3 à R376-8) // Légifrance - Le service public de la diffusion du droit: [электронный ресурс] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000044953262/2022-01-01 (дата обращения: 07.09.2024).

9.55 Federal Act on Funding and Coordination of the Swiss Higher Education Sector (Higher Education Act, HEdA) // Schweizerische Eidgenossenchaft. Fedlex. The Publication Platform for Federal Law: [электронный ресурс] URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/691/en (дата обращения: 07.09.2024).

9.56 Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 3 March 2024) // Schweizerische Eidgenossenchaft. Fedlex. The

Publication Platform for Federal Law: [электронный ресурс] URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en (дата обращения: 07.09.2024).

9.57 Ministru kabineta noteikumi Nr. 831 Rīgā 2016. gada 20. decembrī (prot. Nr. 69 27. §) Kārtība, kādā akreditē izglītības iestādes, eksaminācijas centrus un citas Izglītības likumā noteiktās institūcijas, vispārējās un profesionālās izglītības programmas un novērtē valsts augstskolu vidējās izglītības iestāžu, valsts un pašvaldību izglītības iestāžu vadītāju profesionālo darbību // Latvijas Vēstnesis: [электронный ресурс] URL: https://www.vestnesis.lv/op/2016/250.20 (дата обращения: 07.09.2024).

9.58 Pennsylvania Code & Bulletin. Title 22, Vol. 31. Chapter 31. General Provisions. § 31.1 (p. «e»): [электронный ресурс] URL: https://www.pacodeandbulletin.gov/Display/pacode?file=/secure/pacode/data/022/chapter31/chap31toc.html&d= (дата обращения: 07.09.2024).

9.59 Sinews of Peace // British Information Services. Tuesday, March, 1946 // The National Archives: [электронный ресурс] URL: https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/cold-war-on-file/iron-curtain-speech/ (дата обращения: 26.03.2024).

9.60 Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011 (TEQSA Act) (Last updated: 13 Oct 2022) // Australian Government. Tertiary education Quality and Standards Agency: [электронный ресурс] URL: https://www.teqsa.gov.au/how-we-regulate/acts-and-standards/teqsa-act (дата обращения: 07.09.2024).

9.61 The Higher Education Act (HEA): A Primer Updated April 10, 2023 // Congressional Research Service: [электронный ресурс] URL: https://sgp.fas.org/crs/misc/R43351.pdf (дата обращения: 07.09.2024).

9.62 XVI Саммит БРИКС. Казанская декларация. Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности. Казань, Российская Федерация, 23 октября 2024 г. // Президент России: [сайт]. URL:

http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/MUCfWDg0QRs3xfMUiCAmF3LEh02OL3Hk.pdf (дата обращения: 22.11.2024).

Приложение

Проект Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

Внести в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» следующие изменения:

1) Статью 2 дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«высшее образование – целенаправленный процесс воспитания и обучения, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок и опыта деятельности определенных объема и сложности, приобретаемых в целях формирования компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность по конкретным специальности или направлению подготовки, а также интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов;»

2) Часть 29 статьи 2 изложить в следующей редакции:

«качество образования – комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям общества, государства, физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы;»

3) Статью 26 дополнить частью 5.3 следующего содержания:

«5.3. Наблюдательный совет образовательной организации представляет собой представительный коллегиальный орган государственно-

общественного управления образовательной организации, осуществляющим в соответствии с Уставом решение отдельных вопросов по управлению образовательной организацией, объединяющий лиц, заинтересованных в развитии образования в образовательной организации. В состав наблюдательного совета могут входить в равных пропорциях: представители учредителя; кооптированные представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в сфере образования; представители работников образовательной организации. Рекомендуемый срок полномочий наблюдательного совета – 3–5 лет.»

4) Статью 26 дополнить частью 5.4 следующего содержания:

«5.4. Управляющий совет образовательной организации представляет собой представительный коллегиальный орган государственно-общественного управления образовательной организации, осуществляющим в соответствии с Уставом решение отдельных вопросов по управлению образовательной организацией, объединяющий лиц, заинтересованных в развитии образования в образовательной организации.

В состав наблюдательного совета могут входить: избранные представители родителей (законных представителей) воспитанников (учащихся); избранные представители воспитанников (учащихся) достигших возраста 14 лет; избранные представители работников образовательной организации; руководитель образовательной организации, в обязательном порядке включаемый в состав управляющего совета с правом одного решающего голоса по должности; представитель учредителя, назначаемый решением учредителя; кооптированные члены из числа социальных и частных партнеров образовательной организации, работодателей и их объединений, деятелей науки, культуры, общественных деятелей, депутатов различных уровней, представителей СМИ, работников организаций общего и профессионального образования, здравоохранения, иных граждан и их общественных объединений и некоммерческих организаций,

заинтересованных в функционировании и развитии образовательной организации.

Количество членов управляющего совета из числа работников (педагогических работников и вспомогательного и обслуживающего персонала) образовательной организации не может превышать 1/3 общего числа членов управляющего совета.

При этом не менее 2/3 из них должны являться педагогическими работниками образовательной организации. Руководитель образовательной организации в обязательном порядке входит в состав управляющего совета по должности.»

5) Статью 25 дополнить частью 7 следующего содержания:

7. В целях развития образовательной политики в сфере высшего образования в регионах создаются региональные советы ректоров высших учебных заведений, являющиеся структурными подразделениями Российского союза ректоров. Советы ректоров осуществляют:

1) координацию деятельности вузов по профессиональной ориентации и работе с талантливой молодежью;

2) выработку предложений по реализации региональными вузами федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов в области высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров;

3) организацию и проведение семинаров, конференций и иных методических мероприятий по вопросам науки и высшего образования в целях повышения квалификации научно-педагогических и прочих работников региональных вузов;

4) общественный контроль в формах общественной экспертизы, публичных слушаний и общественных обсуждений;

5) иные полномочия в интересах развития высшего образования в регионах.

6) Пункт 1 части 6 статьи 26 изложить в следующей редакции:

1) создаются советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы (далее - советы обучающихся, советы родителей). Деятельность советов обучающихся направлена на формирование гражданской культуры, активной гражданской позиции обучающихся, содействие развитию их самостоятельности, способности к самоорганизации и саморазвитию, формирование у обучающихся умений и навыков самоуправления, подготовка их к компетентному и ответственному участию в жизни общества. Советы обучающихся проводят оценку удовлетворенности условиями и результатами обучения, результаты которой учитываются при проведении внутреннего контроля качества образования;

7) Пункт 4 части 5 статьи 47 изложить в следующей редакции:

«4) право на длительный отпуск сроком до одного года не реже чем через каждые десять лет непрерывной педагогической работы в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования. По решению ученого совета образовательной организации длительный отпуск сроком до одного года может быть предоставлен педагогическому работнику до достижения им продолжительности непрерывной педагогической работы в десять лет в случае подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук в докторантуре;»

8) Часть 11 статьи 79 изложить в следующей редакции:

«При получении образования обучающимся с ограниченными возможностями здоровья предоставляются бесплатно специальные учебники и учебные пособия, иная учебная литература, а также услуги сурдопереводчиков и тифлосурдопереводчиков, в том числе при реализации дистанционных образовательных программ. Указанная мера социальной поддержки является расходным обязательством субъекта Российской Федерации в отношении таких обучающихся, за исключением обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Для инвалидов, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, обеспечение этих мер социальной поддержки является расходным обязательством Российской Федерации.».

Проект Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Внести в Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» следующие изменения:

1) Статью 13.1 дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Образовательная деятельность на территории Центра осуществляется частными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, без получения ими лицензий на осуществление образовательной деятельности и без получения государственной аккредитации образовательной деятельности.».

Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”»

Внести в Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”» следующие изменения:

Пункт 1(1) Приложения № 2 к особенностям реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«1(1). В целях настоящих Правил молодым ученым признается гражданин Российской Федерации, работающий в должности научного работника в научной организации, функции и полномочия учредителя которой осуществляет Правительство Российской Федерации или федеральный орган исполнительной власти, или научно-педагогического работника в образовательной организации высшего образования, функции и полномочия учредителя которой осуществляет Правительство Российской Федерации или федеральный орган исполнительной власти, имеющий ученую степень кандидата наук или доктора наук и общий стаж работы научным работником и (или) научно-педагогическим работником не менее 3 лет, возраст которого не превышает 35 лет (для кандидатов наук) или 40 лет (для докторов наук).»

Проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 «Об утверждении Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)»

Внести в Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 «Об утверждении Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» следующие изменения:

Пункт 9 дополнить абзацем 2 следующего содержания:

«Научным руководителем аспиранта (адъюнкта) не может быть лицо, лишенное на срок, установленный ученым советом образовательной организации высшего образования или научной организации, права на научное руководство в связи с систематическим невыпуском своих аспирантов на защиту либо в связи с отменой решения о присуждении ученой степени лицу, защитившему диссертацию под научным руководством данного лица.»

Пункт 14 изложить в следующей редакции:

«14. Программа аспирантуры (адъюнктуры) включает в себя научный компонент, образовательный компонент, воспитательный компонент, а также итоговую аттестацию.».

Проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 «Об утверждении Положения о докторантуре»

Внести в Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2014 г. № 267 «Об утверждении Положения о докторантуре» следующие изменения:

1) Абзац 3 пункта 2 части 1 изложить в следующей редакции:

«“докторантура” – форма подготовки научных кадров (докторантов), предусматривающая создание материальных и организационных условий для

написания диссертации на соискание ученой степени доктора наук и подготовки ее к защите;»

2) Пункт «а» части 21 изложить в следующей редакции:

«а) проводить научные исследования, необходимые для подготовки диссертации в соответствии с индивидуальным планом;»

3) Дополнить пунктом 14.1 следующего содержания:

«17.1. Договор, указанный в пункте 13, может быть досрочно расторгнут в случае недобросовестного выполнения докторантом индивидуального плана, выявленного по результатам рассмотрения отчета докторанта о выполнении его индивидуального плана.»

4) Пункт 16 изложить в следующей редакции:

«Для оказания помощи докторанту в подготовке диссертации принимающей организацией назначается научный консультант из числа докторов наук, имеющих не менее пяти научных публикаций соответствующей научной специальности.

Научный консультант консультирует докторанта по вопросам подготовки диссертации к защите, осуществляет первичное рецензирование подготовленного докторантом текста диссертации, а также текстов научных статей и (или) докладов, подготовленных докторантом в рамках выполнения индивидуального плана для представления на конференциях, симпозиумах и других коллективных обсуждениях, а также осуществляет контроль за выполнением докторантом индивидуального плана.

В случае ненадлежащего выполнения или невыполнения научным консультантом своих обязанностей решением ученого совета образовательной организации он может быть отстранен от научного консультирования на один календарный год.

Денежные выплаты в счет оплаты труда научного консультанта осуществляются за счет средств федерального бюджета в размере, не меньшем, чем средняя заработная плата по региону.»

5) Пункт 22 изложить в следующей редакции:

«Докторанту выплачивается ежемесячное денежное содержание за счет средств федерального бюджета в размере, не меньшем, чем средняя заработная плата по региону, за исключением случаев отказа докторанта от использования отпуска для подготовки диссертации.».

Проект Распоряжения Правительства РФ «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2024 г. № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года»

Внести в Распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2024 г. № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года» следующие изменения:

1) Абзац 6 подраздела 1 раздела III изложить в следующей редакции:

«профессиональное развитие молодежи, содействие ее занятости, трудоустройству, в том числе на предприятиях агропромышленного сектора, в научно-исследовательской и предпринимательской деятельности, повышению уровня финансовой грамотности;».

Проект Приказа Минобрнауки России «О внесении изменений в Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования»

Внести в Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2023 г. № 409 «Об утверждении аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования, методики расчета и применения

аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования» следующие изменение:

Приложение № 1 изложить в следующей редакции:

№ п/п	Наименование аккредитационного показателя	Критериальное значение аккредитационного показателя	Количество баллов
1	Средний балл единого государственного экзамена (далее - ЕГЭ) обучающихся, принятых по его результатам на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата и специалитета, (не применяется для образовательных программ высшего образования - программ магистратуры, ординатуры, ассистентуры-стажировки)	66 баллов и более	10
		от 60 до 65 баллов	5
		менее 60 баллов	0
1.1	Средний балл вступительных испытаний (ЕГЭ и дополнительные вступительные испытания (далее - ДВИ) обучающихся, принятых по их результатам на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата и специалитета, (применяется только для тех образовательных программ высшего образования, правилами приема на которые предусмотрены ДВИ)	66 баллов и более	10
		от 60 до 65 баллов	5
		менее 60 баллов	0
2		имеется	10

	Наличие электронной информационно-образовательной среды	не имеется	0
3	Доля научно-педагогических работников, имеющих ученую степень и (или) ученое звание (в том числе богословские ученые степени и звания), и (или) лиц, приравненных к ним, в общем числе работников, реализующих образовательную программу высшего образования	соответствует федеральному государственному образовательному стандарту	20
		не соответствует федеральному государственному образовательному стандарту	0
4	Доля работников из числа руководителей и (или) работников организаций, деятельность которых связана с направленностью (профилем) реализуемой образовательной программы (имеющих стаж работы в данной профессиональной области), в общем числе лиц, реализующих образовательную программу высшего образования	соответствует федеральному государственному образовательному стандарту	20
		не соответствует федеральному государственному образовательному стандарту	0
5	Доля обучающихся, выполнивших 70% и более заданий диагностической работы, сформированной из фонда оценочных средств организации, осуществляющей образовательную деятельность, по соответствующей образовательной программе высшего образования, в общем количестве обучающих,	65% и более	45
		от 55% до 64%	25
		менее 55%	0

	выполнявших диагностическую работу		
6	Наличие внутренней системы оценки качества образования	имеется	10
		не имеется	0
7	Прохождение образовательной организацией профессионально-общественной аккредитации	имеется	10
		не имеется	0
8	Наличие у образовательной организации системы единства обучения и воспитания	имеется	20
		не имеется	0

Проект Приказа Минспорта России «О внесении изменений в Приказ Минспорттуризма РФ от 23 декабря 2008 г. № 72 «Об утверждении Концепции развития кадрового потенциала молодежной политики в Российской Федерации»

Внести в Приказ Минспорттуризма РФ от 23 декабря 2008 г. № 72 «Об утверждении Концепции развития кадрового потенциала молодежной политики в Российской Федерации» следующие изменения:

1) Абзац 6 Раздела III изложить в следующей редакции:

«подготовка и повышение квалификации кадров в образовательных учреждениях среднего и дополнительного профессионального образования;

подготовка и повышение квалификации кадров в образовательных учреждениях высшего образования, в том числе, научных и научно-педагогических кадров;».

Проект Приказа Минздрава России «О внесении изменений в Приказ Минздравсоцразвития России от 11 января 2011 г. № 1н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел “Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования”»

Внести в Приказ Минздравсоцразвития России от 11 января 2011 г. № 1н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел “Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования”» следующие изменения:

1) Абзац 3 Раздела III «Должности профессорско-преподавательского состава» («Ассистент») изложить в следующей редакции:

«Требования к квалификации. Высшее профессиональное образование и стаж научно-педагогической работы не менее 1 года, при наличии послевузовского профессионального образования (аспирантура, ординатура, адъюнктура) или ученой степени кандидата наук – без предъявления требований к стажу работы.».