

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Саратов – 2025

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный консультант	доктор юридических наук, профессор Соколов Александр Юрьевич
Официальные оппоненты:	Росинский Борис Вульфович доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Зырянов Сергей Михайлович доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» Мартынов Алексей Владимирович доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»
Ведущая организация	Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования « Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы »

Защита диссертации состоится 25 декабря 2025 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 1, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/12-09-2025-3d.pdf>).

Автореферат разослан «__» октября 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических
наук, доцент



В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 принятия 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 рассчитаны на интеграцию России в мировое (преимущественно западное) образовательное пространство, что для нашего государства утрачивает актуальность.

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

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 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

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

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 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 бакалавриат³.

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

¹ Рос. газета. 2023. 22 февраля.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 20, ст. 3535; 2023. № 27, ст. 4980.

³ Рос. газета: сайт. URL: <https://rg.ru/2024/05/14/falkov-poniatii-bakalavr-v-rossijskoj-sisteme-vysshego-obrazovaniia-ne-budet.html> (дата обращения: 01.09.2024).

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 диссертаций¹. 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 политики в данной сфере², в том числе на уровне докторских диссертаций³. 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 права⁴. Не оставлена без внимания и финансово-правовая сторона образовательной проблематики¹.

¹ См.: *Менишков 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.

² 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.

³ См.: *Спасская В.В.* Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 486 с.

⁴ См.: *Никитина И.Ф.* Конституционно-правовые основы высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2005. 169 с.; *Сергина 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

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 высшее образование², а также правовые аспекты государственного управления в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка³.

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

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.

¹ 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.

² См.: *Барabanова С.В.* Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 448 с.

³ 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.

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;

– 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. Поскониная, 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. Киясханова, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, 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 Конины (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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первый раздел «Концептуальные основы механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров», включающий три главы, раскрывает понятие и структуру механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, концептуальные и методологические основы его формирования.

Первая глава «Общая характеристика механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров», состоящая из четырех параграфов, посвящена анализу и характеристике общетеоретических вопросов государственного управления в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, формирования механизма административно-правового регулирования в данной сфере и его сущности.

В первом параграфе «Механизм административно-правового регулирования: понятие, особенности и структура» рассматриваются

основные подходы к содержанию понятия механизма административно-правового регулирования, выявлена его структура.

Автор исходит из того, что 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.

С учетом общетеоретических представлений о структуре механизма правового регулирования и специфики предмета административно-правового регулирования выделяются такие ее элементы, как: 1) административно-правовые нормы; 2) административные правоотношения; 3) акты административного правоприменения; 4) административно-правовые средства организующего воздействия на общественные отношения; 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.

Во втором параграфе «Сфера высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров как объект государственного управления и административно-правового регулирования» сформулировано определение понятия высшего образования, выявлено содержание указанной сферы и охарактеризована взаимосвязь высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Под высшим образованием автор предлагает понимать 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, сфера высшего образования представляет собой 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.

Автор отмечает, что 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. 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.

В третьем параграфе «Понятие и сущность механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» автор сформулировал дефиницию механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, определил его структуру и разработал базовые элементы концепции совершенствования данного механизма.

Под механизмом административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров 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.

Указанный механизм рассматривается как сложное явление, образованное органической и функциональной составными частями.

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

Автором 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 РФ и Правительства РФ 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, а Правительство РФ 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.

В четвёртом параграфе «Методологические аспекты исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» излагаются обстоятельства, определяющие специфику методологии исследования механизма административно-правового регулирования сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

К числу таковых отнесены: 1) неразрывная взаимосвязь указанных сегментов человеческой деятельности – высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров; 2) необходимость задействования синергетического метода, вытекающая из взаимосвязи высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров; 3) важность конкретизации направленности исследования в рамках административно-правовой проблематики; 4) наличие структурных изменений в государственном управлении, сопровождающих смену общественно-экономической формации; 5) изменение условий участия Российской Федерации в глобальных процессах в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

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.

Вторая глава «Общеправовые основания и условия формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» посвящена анализу вопросов влияния конституционно-правовых и международно-правовых норм на формирование механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

В первом параграфе «Конституционно-правовые основания и условия формирования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» проведен анализ конституционных норм, на основе которых выстраивается механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Автором установлено, что 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 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.

В параграфе предпринимается попытка выявить конституционную природу правоотношений, связанных с подготовкой диссертаций в рамках докторантуры и соискательства. Выявлено, что «свобода научного творчества» 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 Конституции РФ 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. 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.

Во втором параграфе «Правовые условия и перспективы развития системы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров современной России, связанные с участием в ЕАЭС и БРИКС» рассмотрены возможности совершенствования отечественной модели высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров с использованием потенциала межгосударственных организаций, в которых Российская Федерация состоит.

Беспрецедентное экономическое и социокультурное давление государств Запада на Россию 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.

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 собственной уникальной системы образования, ставится вопрос об академической мобильности, а также развитии и реализации научно-образовательной политики в целом в рамках сотрудничества с группами стран, отличными от Европейского Союза.

В связи с этим рациональным и перспективным является 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.

Наряду с ЕАЭС, отмечается такой перспективный формат взаимодействия, как группа БРИКС, охватывающая значительную территорию и обладающую колоссальным потенциалом в области экономического и социокультурного сотрудничества. Одной из перспективных площадок здесь выглядит Сетевой университет БРИКС,

представляющий собой сеть ведущих университетов объединения, объединенных сотрудничеством в сфере высшего образования посредством многостороннего взаимодействия путем совместных образовательных программ, развитой системы академических обменов, реализации совместных исследовательских проектов.

Успешный опыт взаимодействия школ с углубленным изучением отдельных дисциплин 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 способствовать 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.

Для наиболее полного раскрытия перспектив развития системы высшего образования современной России на пространстве ЕАЭС и БРИКС, 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.

В третьей главе «Структура механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» анализируется содержание каждого структурного элемента механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров и определяются перспективы его развития.

В первом параграфе «Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» представлена нормативная основа, на которой выстраивается государственно-управленческая деятельность в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Автор отмечает, что нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования на современном этапе имеет комплексный характер, основано на законодательстве об образовании. Этим обстоятельством определяется прогрессивное развитие публично-управленческих отношений образовательной направленности. Вместе с тем в нем 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, 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. 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 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.

Во втором параграфе «Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» выделены виды общественных отношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, охваченные административно-правовым регулированием.

На основе обобщения урегулированных нормами административного права правоотношений в сфере высшего образования автором проведена их классификация 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 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.

Недостаточно четкая терминологическая определенность административно-правовых отношений в сфере высшего образования, обусловленных реализацией образовательных программ высшего образования в государственных вузах, обуславливает 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.

Третий параграф «Акты правоприменения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» посвящен исследованию проблематики правоприменительной деятельности в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров и принимаемым в ходе ее осуществления актам.

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 управленческое содержание индивидуально-конкретных дел в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Автором предложена классификация актов административного правоприменения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, значение которой состоит в возможности систематизации и использования полученных научных данных для оптимизации нормативно-правового регулирования деятельности субъектов правоприменения в указанной сфере. В зависимости от субъектов, уполномоченных принимать акты правоприменения в исследуемой сфере, они подразделены на следующие виды: 1) принимаемые органами исполнительной власти и их должностными лицами; 2) принимаемые органами судебной власти; 3) принимаемые образовательными организациями высшего образования. В зависимости от уровня нормативно-правового регулирования они делятся на следующие виды: 1) предусмотренные на законодательном уровне; 2) предусмотренные на уровне подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти; 3) предусмотренные на локальном уровне. По признаку роли в процессе применения норм административного законодательства, регулирующего сферу высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, выделены: 1) основные акты, содержащие в

себе итоговый результат правоприменения; 2) промежуточные (вспомогательные) акты, сопровождающие процесс правоприменения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. В зависимости от характера правового воздействия выделены: 1) акты регулятивно-исполнительного характера, которыми оформляется текущая управленческая деятельность властвующих субъектов в рассматриваемых отношениях по реализации уполномочивающих и обязывающих норм; 2) акты охранительного характера, обеспечивающие законность и дисциплину в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

В четвертом параграфе «Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» сформулированы понятие и характерные особенности административно-правовых средств организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

В качестве таковых автором предлагается понимать 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.

К административно-правовым средствам организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров относятся: структуризация уровней высшего образования, 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.

Основные направления совершенствования указанных средств корректируются с учетом формирования новых запросов государства и общества в данной сфере. В настоящее время сложная внешнеполитическая

обстановка, обуславливающая 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 необходимо 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.

В пятом параграфе «Меры административно-правового убеждения, стимулирования и принуждения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» показаны позитивные и негативные инструменты воздействия государства на участников общественных отношений в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Особо отмечается необходимость повышения эффективности деятельности аспирантов и молодых ученых, что может быть связано с созданием 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 к минимальному трудовому стажу претендентов до трех лет. В перспективе видится целесообразным развитие государственных льготных программ кредитования для молодых ученых. 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 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.

Принуждение как метод управленческой деятельности в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров автор определяет как 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.

Шестой параграф «Перспективы совершенствования административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров» посвящен определению стратегических направлений развития системы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в Российской Федерации.

Исторические особенности развития российского государства и отечественной высшей школы заставляют обратиться к неизменно актуальным аксиологическим и культурологическим вопросам идентификации России как государства Востока или Запада. Для достижения цели исследования автором был проведен сравнительный анализ систем высшего образования Востока и Запада на примере таких государств, как Соединенные Штаты Америки и Китайская Народная Республика. Американская система высшего образования имеет свои сильные и слабые стороны, равно выраженные в таких ее характерных чертах, как коммерциализм и индивидуализм. Платный характер образовательной деятельности, центризм вокруг обучающегося, находящий выражение в четком следовании индивидуальной образовательной траектории и сильной мотивации на построение успешной карьеры, выступающей залогом благополучия в будущем, обуславливают признанный авторитет американских университетов во всем мире. Принципиально иной с точки зрения идеологических установок и фактического наполнения, но не менее интересный пример являет высшая школа Китая с ее ориентиром на внутреннее государственное развитие и связанную с этим политизированность. Строгая система правил, нацеленных на моральное и интеллектуальное развитие каждого студента, направлена на формирование коллективного духа, формирующего высокий уровень ответственности каждого гражданина за будущее своей страны. Жесткая партийная дисциплина, проникающая во все сферы государственного управления, занимает важную роль и в системе высшего образования, оказывая принципиальное влияние на развитие государства, объективно достигшего больших успехов в обеспечении уровня жизни своих граждан.

Совокупность политических, культурных, географических, социальных и иных факторов предопределяют нецелесообразность буквального следования России восточной либо западной модели развития высшего образования. В то же время развитие любой устойчивой системы наиболее эффективно в условиях обмена опытом и исследования лучших практик, в связи с чем автор пришел к выводу о целесообразности точечного и адаптированного применения китайского и американского опыта при формировании государственной политики в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров современной России. Каждая из

выявленных особенностей зарубежных образовательных систем малоэффективна или даже вредна при слепом внедрении в российские реалии правоприменения, но каждая из них имеет большой потенциал при грамотном, взвешенном и расчетливом использовании в формировании и реализации стратегии развития высшей школы.

Второй раздел «Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров в России», включающий две главы, раскрывает содержание организующей деятельности государства по формированию и реализации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров.

Четвертая глава «Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования», состоящая из шести параграфов, посвящена анализу и характеристике компетенции органов государственного управления в сфере высшего образования, а также отдельных направлений их деятельности.

В первом параграфе «Компетенция органов государственного управления в сфере высшего образования» выявлена структура органов государственного управления в сфере высшего образования и определены направления оптимизации их компетенции.

Обращается внимание на однородность предмета нормативно-правового регулирования, осуществляемого Минобрнауки России и Рособрназором. Министерство принимает акты, направленные на решение вопросов, связанных с приемом в образовательные организации высшего образования. Рособрназор 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 самое касается актов, регулирующих вопросы проведения государственной итоговой аттестации. Тем не менее с учетом приоритетной значимости контрольно-надзорных функций Рособрназора существующая концепция, предполагающая отсутствие организационной взаимосвязи между министерством и службой по вопросам государственного управления высшим образованием,

представляется обоснованной ввиду необходимости осуществления функций по контролю и надзору в данной сфере в отсутствие ведомственного влияния со стороны министерства.

Важным направлением развития компетенции органов государственного управления в сфере высшего образования является организация 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.

Второй параграф «Организация стратегического планирования развития системы высшего образования» посвящен анализу политико-правовых документов, от которых зависит совершенствование высшего образования в России.

Автором обосновывается вывод о необходимости встраивания концептуальных направлений развития высшего образования в подготавливаемую стратегию развития образования в целях повышения уровня организации механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. Разработку указанного документа предлагается осуществить на основе учета следующих концептуальных условий: 1) стратегическое планирование развития высшей школы должно быть содержательно выстроено «сверху вниз» с установлением на федеральном уровне целей и принципов развития высшего образования и развитием этих положений на региональном, муниципальном и локальном уровнях в части определения конкретных мероприятий и подлежащих достижению показателей; 2) разработка новой стратегии должна осуществляться при непосредственном участии представителей академического сообщества и органов публичной власти; 3) федеральная стратегия должна определять миссии и цели системы высшего образования и направления ее развития; 4) 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.

В третьем параграфе «Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего образования» исследована проблематика реализации компетенции Рособнадзора в области лицензирования деятельности в сфере высшего образования.

Под лицензированием в сфере высшего образования предлагается понимать административное производство, включающее деятельность Рособнадзора по предоставлению, реализации и лишению права на осуществление образовательной деятельности, а также контрольно-надзорную деятельность 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.

Предоставление права осуществления образовательной деятельности на территориях инновационных центров 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.

Тенденции в виде цифровизации и применения риск-ориентированного подхода при лицензировании образовательной деятельности 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.

Четвертый параграф «Государственная аккредитация образовательной деятельности в сфере высшего образования» посвящен анализу компетенции Рособнадзора в области государственной аккредитации образовательной деятельности в сфере высшего образования.

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. Под ним 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 аттестацию по указанным дисциплинам (модулям) и практике, относящимся к предмету наук, формирующих педагогическое мастерство и необходимых при овладении навыками воспитательной работы с обучающимися по программам высшего образования.

Совокупность аккредитационных показателей, характеризующих качество образования, не может считаться полной в существующем варианте, 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.

В пятом параграфе «Государственный контроль (надзор) в сфере высшего образования» исследуется содержание государственной контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования и определяются перспективы совершенствования соответствующих правил.

Государственный 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.

Обращено внимание на необходимость повышения уровня определенности 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.

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.

В шестом параграфе «Общественный контроль в системе высшего образования» анализируются нормы законодательства об образовании и иного законодательства, определяющие формы и содержание общественного контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в сфере высшего образования, и практика их реализации.

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.

К его формам 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 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, законодательство об образовании должно 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.

Автор аргументирует 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).

Пятая глава «Организация механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу и

характеристике компетенции органов государственного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров, а также организации аспирантуры и докторантуры.

В первом параграфе «Компетенция органов государственного управления, обеспечивающих подготовку научно-педагогических кадров» исследованы полномочия органов государственного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров и определены направления их оптимизации.

Автор обосновывает необходимость детализации 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.

С учетом немаловажного значения методов стимулирования и поощрения для области высшего образования и науки предлагается 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.

Целесообразна коррекция государственной политики в научно-образовательной сфере в части надлежащего распределения компетенции Правительства РФ, Минобрнауки России и Рособнадзора 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.

Во втором параграфе «Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации в аспирантуре (адъюнктуре): понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование» исследованы организационно-правовые проблемы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) и определены направления совершенствования соответствующих правил.

Автором выявлены факторы, определяющие невысокий уровень востребованности современной аспирантуры у граждан и ее эффективности: 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; 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; 3) недостаточный уровень возможностей у государства по финансированию подготовки научно-педагогических кадров и деятельности уже подготовленных кадров; 4) отсутствие надлежащих стимулов к научному руководству аспирантами у научных руководителей.

В параграфе 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 доводящим своих аспирантов до защиты.

Автором сформулировано 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. Степень выполнения 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.

В третьем параграфе «Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации в докторантуре: понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование» исследованы организационно-правовые проблемы подготовки научно-педагогических кадров в докторантуре и определены направления совершенствования соответствующих правил.

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. 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.

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.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Монографии

1. *Рукавишников, С.М.* Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров / С.М. Рукавишников. – М.: Юр. НОРМА, 2023. – 128 с. (7,58 п.л.);

2. *Рукавишников, С.М.* Организация механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров: монография / С.М. Рукавишников. – Саратов: Научная книга, 2024 – 208 с. (10,58 п.л.);

*Статьи в рецензируемых научных изданиях, перечень которых
утвержден ВАК при Минобрнауки России*

3. *Рукавишников, С.М.* Понятие и особенности механизма административно-правового регулирования / С.М. Рукавишников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 125-132 (0,47 п.л.);
4. *Рукавишников, С.М.* Проблемы совершенствования системы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре / С.М. Рукавишников // Гуманитарные и юридические исследования. – 2021. – № 3. – С. 120-123 (0,72 п.л.);
5. *Рукавишников, С.М.* Структура механизма административно-правового регулирования / С.М. Рукавишников // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2021. – № 3 (46). – С. 201-208 (0,56 п.л.);
6. *Рукавишников, С.М.* Сфера высшего образования как объект государственного управления / С.М. Рукавишников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 3 (140). – С. 93-98 (0,46 п.л.);
7. *Рукавишников, С.М.* Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6 (143). – С. 120-125 (0,51 п.л.);
8. *Рукавишников, С.М.* Формирование механизма административно-правового регулирования в сфере подготовки научно-педагогических кадров: конституционно-правовые предпосылки / С.М. Рукавишников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2022. – № 1. – С. 103-107 (0,45 п.л.);
9. *Рукавишников, С.М.* Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 2. – С. 297-304 (0,52 п.л.);
10. *Рукавишников, С.М.* Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере подготовки научно-педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Гуманитарные и юридические исследования. – 2022. – Т. 9. – № 3. – С. 491-497 (0,78 п.л.);
11. *Рукавишников, С.М.* Конституционно-правовые основы формирования механизма административно-правового регулирования в

сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17. – № 5 (138). – С. 46-53 (0,54 п.л.);

12. Рукавишников, С.М. Перспективы развития системы высшего образования современной России / С.М. Рукавишников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 5 (148). – С. 149-154 (0,51 п.л.);

13. Рукавишников, С.М. Перспективы развития системы высшего образования в Российской Федерации / С.М. Рукавишников // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2022. – Т. 17. – № 5. – С. 235-254 (1,14 п.л.);

14. Рукавишников, С.М. Создание условий как ключевой фактор становления и развития аспирантов и молодых ученых / С.М. Рукавишников // Административное право и процесс. – 2022. – № 5. – С. 41-44 (0,73 п.л.);

15. Рукавишников, С.М. Административно-правовые средства организации получения высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Гуманитарные и юридические исследования. – 2023. – Т. 10. – № 1. – С. 136-141 (0,69 п.л.);

16. Рукавишников, С.М. Управленческие правоотношения в структуре механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2023. – Т. 23. – № 1. – С. 96-105 (1,19 п.л.);

17. Рукавишников, С.М. Акты правоприменения в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Научный портал МВД России. – 2023. – № 1 (61). – С. 49-54 (0,73 п.л.);

18. Рукавишников, С.М. Воспитательная работа как перспективный объект государственного управления в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 283-289 (0,44 п.л.);

19. Рукавишников, С.М. Понятие лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2023. – № 3 (54). – С. 200-203 (0,41 п.л.);

20. *Рукавишников, С.М.* К вопросу о необходимости нормативного закрепления стратегии развития системы высшего образования в Российской Федерации / С.М. Рукавишников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 3 (152). – С. 106-111 (0,46 п.л.);

21. *Рукавишников, С.М.* Компетенция Президента Российской Федерации в сфере организации подготовки научно-педагогических кадров: современное состояние и вопросы реализации / С.М. Рукавишников // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2024. – № 1 (56). – С. 168-174 (0,64 п.л.);

22. *Рукавишников, С.М.* К вопросу о совершенствовании правового регулирования подготовки кадров в аспирантуре (адъюнктуре) / С.М. Рукавишников // Научный портал МВД России. – 2024. – № 1 (65). – С. 75-80 (0,7 п.л.);

23. *Рукавишников, С.М.* О некоторых особенностях субъектов общественного контроля в системе высшего образования / С.М. Рукавишников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2024. – № 1 (156). – С. 96-103 (0,61 п.л.);

24. *Рукавишников, С.М.* Контрольно-надзорная деятельность в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2024. – № 1. – С. 140-144 (0,49 п.л.);

25. *Рукавишников, С.М.* О некоторых вопросах правового статуса научных работников в Российской Федерации: сквозь призму учений профессора В.М. Манохина / С.М. Рукавишников // Административное право и процесс. – 2024. – № 2. – С. 26-28 (0,3 п.л.);

26. *Рукавишников, С.М.* Методологические аспекты исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 2. – С. 276-284 (0,55 п.л.);

27. *Рукавишников, С.М.* Правовой статус докторантов и научных консультантов: проблемы и возможные решения / С.М. Рукавишников // Гуманитарные и юридические исследования. – 2024. – Т. 11. – № 2. – С. 355-362 (1,02 п.л.);

28. *Рукавишников, С.М.* Принуждение как метод управленческой деятельности в сфере высшего образования и подготовки научно-

педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 3. – С. 160-168 (0,58 п.л.);

Статьи в иных научных изданиях

29. Рукавишников, С.М. Перспективы развития государственной регламентации образовательной деятельности / С.М. Рукавишников // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (г. Саратов, 8 июня 2021 г.). – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2021. – С. 198-200 (0,16 п.л.);

30. Рукавишников, С.М. Особенности административных правоотношений в сфере подготовки научно-педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Регулирование публичной власти в условиях современных реалий: сборник научных трудов по материалам международного научно-практического круглого стола памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Николая Михайловича Конины (г. Саратов, 7 октября 2022 г.). – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2022. – С. 204-208 (0,28 п.л.);

31. Рукавишников, С.М. О некоторых вопросах правового регулирования аккредитационных показателей по образовательным программам высшего образования / С.М. Рукавишников // Право и государственность. – 2023. – № 1 (1). – С. 60-66 (0,57 п.л.);

32. Рукавишников, С.М. Автономизация вузов как тенденция государственного управления в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Право. Законодательство. Личность. – 2023. – № 1 (36). – С. 32-36 (0,45 п.л.);

33. Рукавишников, С.М. О некоторых вопросах осуществления образовательной деятельности на территории инновационных центров / С.М. Рукавишников // Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 3. – С. 77-83 (0,37 п.л.);

34. Рукавишников, С.М. Компетенция федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения подготовки научно-

педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Матрица научного познания. – 2023. – № 11-2. – С. 309-316 (0,33 п.л.);

35. *Рукавишников, С.М.* Стратегия развития системы высшего образования в Российской Федерации как политический фундамент государственного устройства / С.М. Рукавишников // Роль юридических и социальных наук в развитии современного общества: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции (г. Владивосток, 30-31 марта 2023 г.). – Владивосток: ООО «Издательство Дальневосточного университета», 2023. – С. 380-384 (0,26 п.л.);

36. *Рукавишников, С.М.* К вопросу о необходимости принятия стратегии развития системы высшего образования в Российской Федерации / С.М. Рукавишников // Устойчивое развитие России: правовое измерение: сборник докладов X Московского юридического форума (г. Москва, 6-8 апреля 2023 г.). В 3-х ч. Ч. 3. – М.: Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 118-121 (0,4 п.л.);

37. *Рукавишников, С.М.* О некоторых вопросах лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках III Саратовского юридического форума «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 8 июня 2023 г.). – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2023. – С. 68-72 (0,26 п.л.);

38. *Рукавишников, С.М.* Компетенция Правительства РФ в сфере организации подготовки научно-педагогических кадров / С.М. Рукавишников // Фундаментальные и прикладные научные исследования в современном мире: сборник научных статей по материалам III Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 28 ноября 2023 г.). – Уфа: ООО «Научно-издательский центр "Вестник науки"», 2023. – С. 220-225 (0,29 п.л.);

39. *Рукавишников, С.М.* О понятии подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре / С.М. Рукавишников // Актуальные проблемы научных исследований: теоретические и практические аспекты:

сборник статей Международной научно-практической конференции. В 2-х ч. Ч. 2. (г. Казань, 12 декабря 2023 г.). – Уфа: ООО «Омега сайнс», 2023. – С. 42-46 (0,26 п.л.);

40. *Рукавишников, С.М.* К вопросу о понятии докторантуры в действующем законодательстве / С.М. Рукавишников // Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. – 2024. – № 1. – С. 36-41 (0,38 п.л.);

41. *Рукавишников, С.М.* О некоторых вопросах управления рисками в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Право и государственность. – 2024. – № 1 (2). – С. 68-72 (0,5 п.л.);

42. *Рукавишников, С.М.* Российский союз ректоров как участник отношений общественного контроля в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Право. Законодательство. Личность. – 2024. – № 1 (38). – С. 11-14 (0,34 п.л.);

43. *Рукавишников, С.М.* Советы обучающихся как субъекты общественного контроля в системе высшего образования / С.М. Рукавишников // 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 (г. Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г.). – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 226-231 (0,31 п.л.);

44. *Рукавишников, С.М.* Структурные изменения в государственном управлении как фактор, определяющий методологию исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Планирование, проведение и толкование итогов научных исследований: сборник статей Международной научно-практической конференции. (г. Воронеж, 27 мая 2024 г.). В 2-х ч. Ч. 2. – Уфа: ООО «Омега сайнс», 2024. – С. 40-45 (0,3 п.л.);

45. *Рукавишников, С.М.* Отдельные вопросы методологии исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров // Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: сборник

научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина, в рамках IV Саратовского юридического форума «Роль права в обеспечении национальной безопасности современной России» (г. Саратов, 6 июня 2024 г.). – Саратов: Издательство Саратовской государственной юридической академии, 2024. – С. 76-81 (0,29 п.л.);

46. *Рукавишников, С.М.* Интернационализация как механизм совершенствования высшего образования / С.М. Рукавишников // Тенденции, факторы и механизмы повышения результативности Отечественной науки: сборник статей Национальной (Всероссийской) научно-практической конференции с международным участием (г. Воронеж, 22 сентября 2024 г.). – Уфа: ООО «Омега сайнс», 2024. – С. 72-76 (0,31 п.л.);

47. *Рукавишников, С.М.* О некоторых вопросах лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего образования / С.М. Рукавишников // Междисциплинарность науки как фактор инновационного развития: сборник статей Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 27 сентября 2024 г.). – Уфа: ООО «Омега сайнс», 2024. – С. 138-142 (0,29 п.л.).